2003

Le Point

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes

MAI

125 OAG BVG 1878-2003

Bureau du vérificateur général du Canada

103-04870/

2003

Le Point

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes

MAI

125 OAG BVG 1878 2003

Bureau du vérificateur général du Canada

Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de mai 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte six chapitres, ainsi que le message de la vérificatrice générale.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003

N° de catalogue FA3-40/2003F
ISBN 0-662-88919-3

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon deuxième rapport de 2003 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 27 mai 2003

Table des matières

Message de la vérificatrice générale du Canada

Chapitre 1 L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Chapitre 2 Agence des douanes et du revenu du Canada — La gestion des risques d'inobservation — Douanes

Chapitre 3 Citoyenneté et Immigration Canada — Le volet économique du programme canadien d'immigration

Chapitre 4 Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Chapitre 5 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Chapitre 6 La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale

Message de la vérificatrice générale du Canada

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

Faire vraiment la différence depuis 125 ans

Je suis heureuse de présenter mon deuxième rapport *Le Point* à la Chambre des communes.

Lorsque j'ai été nommée vérificatrice générale, en mai 2001, j'ai décidé de garder le thème — favoriser des changements positifs — qui avait été adopté par mon prédécesseur. Bien que de nombreuses organisations aient choisi le même, je crois que ce thème résume de manière simple et directe le mandat et le rôle du Bureau du vérificateur général.

L'information objective qui est transmise aux parlementaires par l'entremise de mes rapports périodiques à la Chambre des communes, de même que l'assurance fournie sur l'information présentée par le gouvernement, constituent une étape importante du processus qui génère des changements positifs pour les Canadiens. L'information issue de nos vérifications et études aide les parlementaires à mieux scruter les programmes et services gouvernementaux. Elle les aide également à déterminer si les Canadiens en ont eu pour leur argent, ce qui est essentiel pour que le Parlement remplisse son rôle de gardien des deniers publics, et leur permet d'évaluer les progrès des réformes de gestion dans l'ensemble du gouvernement.

Les parlementaires ont la tâche importante de veiller à ce que des mesures soient prises pour régler les problèmes que nous avons cernés. Mes collègues et moi-même comparaissons maintes fois devant les comités parlementaires en compagnie de représentants des ministères vérifiés, afin de répondre aux questions portant sur nos constatations. Le Comité permanent des comptes publics demande souvent aux ministères de préparer des plans d'action visant à régler les problèmes et il les tient responsables de leur application; à l'occasion, les autres comités permanents font de même.

Le rapport *Le Point* contribue aussi à favoriser des changements positifs; il ferme la boucle du processus de vérification en faisant état des mesures prises par le gouvernement à la suite de nos constatations et de nos recommandations. Nous avons introduit ce rapport en septembre 2002 afin de mieux répondre aux besoins des parlementaires et, plus particulièrement, des membres du Comité permanent des comptes publics.

Pour bien s'acquitter de leurs responsabilités, les élus doivent obtenir des réponses à des questions clés : Quelles mesures le gouvernement a-t-il prises pour apporter les améliorations nécessaires? Les ministères et les organismes ont-ils fait des progrès satisfaisants à l'égard de ces mesures?

Nous avons conçu le rapport *Le Point* pour donner à ces questions des réponses claires et ciblées, fondées sur un suivi rigoureux de nos recommandations. Ce rapport nous aide également à répondre à quelques-unes de nos propres questions : Nos travaux favorisent-ils un

changement dans la bonne direction? Font-ils vraiment la différence pour les Canadiens?

Je crois que ce rapport montre très clairement que le gouvernement donne suite à nos recommandations; nous donnons de nombreux exemples d'interventions des ministères et des organismes, qui auront des effets durables.

Dans l'ensemble, je suis heureuse d'affirmer que les résultats sont bons. Des six chapitres qui suivent, quatre font état de progrès satisfaisants, alors que deux — « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement » et « La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale » — font état de progrès insatisfaisants.

La gestion des risques d'inobservation — Douanes

Nous sommes satisfaits en général des progrès accomplis par l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour donner suite aux dix recommandations découlant de nos deux vérifications précédentes du Programme des douanes, compte tenu de la difficulté que présentaient les recommandations et du peu de temps qui s'est écoulé depuis ces vérifications. Les recommandations avaient pour objet d'améliorer la gestion des risques dans le cadre du Programme des douanes. En avril 2000, nous nous étions concentrés sur les risques liés aux voyageurs qui entrent au Canada; en décembre 2001, nous avions ciblé les risques liés aux expéditions commerciales. Lorsque nous sommes retournés récemment pour faire le suivi, nous avons constaté que l'Agence avait fait des progrès satisfaisants puisqu'elle avait mis en œuvre à peu près la moitié de nos recommandations.

Au lendemain du 11 septembre 2001, l'Agence a rapidement accru le contrôle des voyageurs et des expéditions commerciales afin de détecter les activités terroristes potentielles. Cependant, l'Agence doit encore relever de nombreux défis pour ce qui est de la gestion des risques à la frontière.

Nous sommes heureux de constater que l'Agence recueille maintenant l'information préalable sur les voyageurs auprès de la plupart des compagnies aériennes et qu'elle l'utilise pour mieux cibler les voyageurs aériens à risque élevé. Un nouveau système maintenant utilisé dans les aéroports permet aux agents des douanes de mieux évaluer les voyageurs. L'Agence a aussi amélioré le ciblage des conteneurs maritimes en transit grâce à la mise sur pied, de concert avec des fonctionnaires du service douanier des États-Unis, d'unités de ciblage mixtes.

Elle a entrepris la mise en œuvre de son Plan d'amélioration de l'observation — la stratégie globale du Programme des douanes pour faire respecter les lois et règlements, qui constitue un élément clé pour gérer les risques de manière intelligente. Pour mieux clarifier les rôles et les responsabilités, l'Agence a élaboré un plan pour mener à terme ou mettre à jour des protocoles d'entente avec les organisations qu'elle représente à la frontière. Elle a déjà signé cinq de ces protocoles.

L'Agence a établi un plan d'action pour renforcer son régime de vérification de l'observation, qui permet de s'assurer que les importateurs respectent les lois et règlements commerciaux. Elle est à élaborer un ambitieux programme de formation et un plan d'apprentissage à long terme pour ses agents de vérification de l'observation.

Par contre, nous ne sommes pas satisfaits des progrès relatifs aux autres recommandations. L'Agence doit procéder plus rapidement à la collecte des renseignements qui lui permettraient de dire au Parlement que sa stratégie de gestion des risques fonctionne et d'appuyer son évaluation de la mesure dans laquelle elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixés pour le Programme des douanes. Elle doit faire une meilleure analyse des résultats des examens aléatoires, ce qui permettrait de repérer et de cibler les voyageurs et les expéditions commerciales à risque élevé.

L'absence d'information sur la formation donnée nuit à la capacité de l'Agence de déterminer si ses agents des douanes ont reçu la formation dont ils ont besoin. Ces derniers continuent d'exprimer des inquiétudes au sujet de leur formation, même si l'Agence leur offre de nombreux cours. Celle-ci a commencé à recueillir de l'information auprès d'autres entités gouvernementales sur les risques découlant des responsabilités qu'elle assume en leur nom, mais elle doit faire beaucoup plus pour intégrer cette information à ses évaluations du risque.

Le volet économique du programme canadien d'immigration

En avril 2000, nous avons signalé de graves lacunes dans la gestion et la prestation du volet économique du programme canadien d'immigration, qui s'applique essentiellement aux travailleurs qualifiés et aux gens d'affaires immigrants. Nous avions alors indiqué que ces lacunes nuisaient à la capacité du Canada d'assurer l'intégrité du programme d'immigration et de tirer parti des avantages économiques et sociaux découlant de l'immigration.

Notre suivi a révélé que Citoyenneté et Immigration Canada a pris au sérieux notre rapport de 2000 et ses recommandations, tout comme l'a fait le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration lors de l'étude de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des progrès réalisés par le Ministère.

En 2002, le Ministère a mis en application la nouvelle *Loi* et son règlement, qui constituent la première révision en profondeur de la législation sur l'immigration depuis 25 ans environ. Les discussions que nous avons eues avec les agents des visas et d'autres employés dans les bureaux à l'étranger indiquent que le Ministère a bien préparé ses employés à appliquer ces nouvelles mesures en leur fournissant de la formation et de l'information.

Bon nombre des questions que nous avions soulevées dans notre vérification de 2000 ont été prises en compte dans la nouvelle *Loi* et le nouveau *Règlement*. Par exemple :

- les critères de sélection des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires immigrants ont été modifiés;

- le terme « fardeau excessif » pour les services sociaux et de santé a été défini;
- le Ministère peut maintenant demander de ne pas divulguer de renseignements pendant les enquêtes entourant l'admissibilité, les appels de l'immigration et les contrôles judiciaires.

La présentation de faux documents et les fausses déclarations constituent une menace permanente à l'intégrité du programme d'immigration. Pour contrer cette menace, le Ministère a créé, en 2002, une Direction générale du renseignement et signé de nouveaux protocoles d'entente avec la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Le Ministère s'est doté d'un nouvel outil, le Système de crimes de guerre contemporains, qui aide les agents des visas à identifier les criminels de guerre. Il a, de plus, mis au point une nouvelle carte de résident permanent.

Nous ne sommes pas satisfaits de la suite donnée par le Ministère aux inquiétudes que nous avions exprimées dans trois secteurs en particulier : la surveillance médicale des immigrants, l'assurance de la qualité des décisions en matière de sélection et la qualité des rapports au Parlement.

Il faut accorder une plus grande attention à la surveillance médicale des immigrants pour que les autorités compétentes soient avisées rapidement des cas qui requièrent une surveillance médicale. Le Ministère ne connaît pas le pourcentage d'immigrants qui signalent leur présence aux autorités compétentes ni selon quels délais.

Le Ministère élabore actuellement une méthode d'assurance de la qualité des décisions touchant la sélection des immigrants du volet économique, mais nous constatons qu'il n'y a pas encore de cadre de surveillance de la qualité à l'échelle du Ministère. Un tel cadre est essentiel pour assurer l'uniformité, l'équité et l'intégrité du processus de sélection.

Enfin, nous recommandons vivement au Ministère de fournir au Parlement une meilleure information sur le volet économique du programme d'immigration. Les rapports portent toujours essentiellement sur le nombre d'immigrants admis, bien que le Ministère dispose d'autres renseignements qui pourraient être utiles au Parlement, par exemple le nombre de demandes en main et les délais de traitement des demandes. Actuellement, les renseignements fournis sur le nombre de travailleurs qualifiés établis au Canada comprennent les demandeurs principaux et leurs personnes à charge, d'où la possibilité pour le lecteur de surestimer le nombre de travailleurs qualifiés admis.

Nous avons cerné un autre problème pendant ce suivi : la surveillance médicale des demandeurs du statut de réfugié.

Les demandeurs du statut de réfugié doivent se soumettre à une évaluation médicale après leur arrivée au Canada; ceux qui sont atteints de tuberculose inactive doivent faire l'objet d'une surveillance médicale. Toutefois, le Ministère n'en avise ni les autorités en matière de santé publique des provinces et territoires ni ces demandeurs, à moins que ceux-ci ne demandent un permis de travail temporaire ou un permis d'études. Pendant que la

Commission de l'immigration et du statut de réfugié traite leur demande, les demandeurs du statut de réfugié ne sont pas sous surveillance médicale. En 2001-2002, ce processus durait en moyenne 10,4 mois. Lorsque la Commission refuse d'accorder le statut de réfugié, les autorités en matière de santé publique n'en sont pas informées. Pourtant, le demandeur éconduit peut rester au Canada pendant encore plusieurs mois, voire plusieurs années.

Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Au cours des dix dernières années, nous avons mené cinq vérifications portant sur tous les principaux aspects du processus de réinsertion des délinquants de sexe masculin dans la collectivité — une partie fondamentale du mandat de Service correctionnel Canada.

Dans l'ensemble, nous sommes satisfaits des progrès accomplis par le Service quant à un bon nombre de nos recommandations. Il a pris des mesures concrètes pour accroître la conformité aux normes de supervision des délinquants dans la collectivité, améliorer la qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles aux fins des décisions relatives à la mise en liberté conditionnelle, gérer les cas plus rapidement et raccourcir le temps nécessaire pour obtenir les documents essentiels sur les délinquants.

Il a été difficile de progresser dans plusieurs de ces domaines parce que les agents de libération conditionnelle jouant un rôle dans la réinsertion sociale des délinquants sont nombreux et dispersés un peu partout au Canada. L'engagement et le leadership de la haute direction ont été essentiels pour surmonter ces difficultés et obtenir des résultats.

Nous ne sommes pas satisfaits des progrès du Service dans d'autres domaines. Il n'y a pas encore assez de programmes d'emploi ou de programmes de réadaptation dans la collectivité. Les agents de correction supérieurs n'ont pas amélioré leur rendement en ce qui concerne la gestion des cas, et le Service n'a pas éliminé tous les retards qui relèvent de son contrôle et qui influent sur la préparation en temps opportun des délinquants à leur mise en liberté conditionnelle.

Nous reconnaissons que pour faire des progrès importants dans beaucoup de ces domaines, le Service doit modifier radicalement sa culture et améliorer ses pratiques de gestion. Il lui faudra donc déployer des efforts continus.

Le suivi nous a aussi permis de relever des questions connexes auxquelles le Service doit prêter attention. Nous recommandons que celui-ci prenne des mesures pour :

- faire d'autres tests afin de s'assurer que les outils utilisés par différents évaluateurs pour l'évaluation initiale des délinquants donnent des résultats constants (fiabilité des résultats entre les évaluateurs);
- améliorer la formation initiale et continue des agents de libération conditionnelle;
- examiner l'ampleur et les répercussions du taux de roulement des agents de libération conditionnelle;

- veiller à la préparation en temps opportun des plans correctionnels des délinquants.

Ce sont là les éléments clés d'une réinsertion sociale réussie.

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

La Commission de la fonction publique a remodelé le Programme de recrutement postsecondaire pour qu'il puisse mieux répondre aux besoins des gestionnaires chargés de l'embauche et à ceux des étudiants qui sont sur le point d'obtenir leur diplôme et cherchent du travail à la fonction publique. Ce faisant, elle a terminé en grande partie la mise en œuvre de la plupart des recommandations que nous avions faites dans notre rapport de décembre 2000 et elle a accéléré et assoupli les activités de recrutement. Certains gestionnaires ne sont toujours pas au courant des derniers changements, mais nous sommes satisfaits des efforts déployés par la Commission pour promouvoir le Programme auprès des ministères.

Au cours des trois dernières années, les ministères ont doté un nombre croissant de postes dans le cadre du Programme. Cependant, cette augmentation a été faible comparativement à celle du nombre total de personnes que la fonction publique a embauchées pendant la même période. La Commission a réussi à remodeler le Programme, mais les ministères n'en tirent pas encore pleinement profit. Nous avons constaté que même si plusieurs ministères ont réalisé des progrès importants, certains — et le gouvernement dans son ensemble — ont fait des progrès limités dans la planification des ressources humaines et l'établissement de cibles de recrutement.

En décembre 2000, nous avions recommandé que le gouvernement établisse une stratégie de recrutement axée sur les résultats. Celle-ci comprendrait des cibles pour le recrutement postsecondaire et permettrait de relever les défis posés par le renouvellement de l'effectif au cours des années à venir. Le gouvernement n'a pas encore analysé ses besoins en matière de recrutement et il n'a pas non plus de profil complet des études et des compétences des personnes qui entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement. De nombreux gestionnaires continuent de recourir à l'expédient qu'est l'embauche à court terme, même s'ils ont la possibilité de recruter au moyen d'un programme souple et rapide.

Les ministères doivent trouver un juste équilibre entre embaucher pour doter des postes déjà vacants et recruter dans une optique stratégique, afin que le gouvernement dispose du personnel qualifié dont il aura besoin pour assurer la prestation de ses programmes et services.

L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Tous les automnes, les ministères et les organismes fédéraux sont tenus de soumettre un rapport sur le rendement au Parlement dans lequel ils énoncent les résultats qu'ils ont obtenus au cours de l'exercice précédent. Une bonne information sur les résultats vise deux objectifs importants : elle permet aux parlementaires de tenir les ministres responsables des fonds que dépense

leur ministère et elle indique aux Canadiens à quoi servent leurs impôts. Une bonne information sur le rendement est donc essentielle pour la reddition de comptes du gouvernement au Parlement et aux Canadiens.

Le premier chapitre du présent Rapport se penche sur les rapports ministériels sur le rendement afin de déterminer dans quelle mesure ils fournissent une information crédible. En 1997, notre premier examen du système de rapport du gouvernement a montré que le cadre fondamental de rapport était satisfaisant, mais lors du deuxième examen des rapports sur le rendement, en 2000, nous avions conclu que les ministères et les organismes amélioraient trop lentement la qualité de leurs rapports.

En 2002, nous avons présenté un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement qui décrit les critères d'une bonne information sur le rendement. Dans le présent Rapport, nous évaluons neuf rapports sur le rendement à l'aide de ce modèle.

Le résultat général est encore décevant. Nous avons relevé certaines pratiques prometteuses, mais de nouveau, nous constatons que les ministères doivent agir plus rapidement afin d'améliorer leurs rapports sur le rendement. Les rapports ont tendance à montrer les mêmes faiblesses : les résultats signalés ne sont pas toujours crédibles ni équilibrés; il est peu évident que les ministères utilisent l'information sur le rendement pour prendre des décisions; et trop peu d'information est communiquée sur les questions horizontales d'importance, comme la sécurité, qui font partie du mandat de plusieurs ministères.

Nous continuerons à mettre à jour notre modèle d'évaluation et à l'utiliser pour encourager les améliorations de la qualité des rapports ministériels sur le rendement ainsi que pour relever les pratiques prometteuses et les principaux défis.

La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale

Depuis 1995, nous vérifions l'initiative de réforme des systèmes de classification et d'évaluation des emplois du gouvernement. Cette réforme consistait en l'élaboration de la Norme générale de classification. Nous aurions normalement dû faire un suivi de nos recommandations antérieures, mais comme le gouvernement a considérablement modifié son approche à l'égard de la réforme de la classification, nous nous sommes penchés surtout sur les progrès réalisés entre 2000 et 2002 et sur les défis qui doivent encore être relevés.

Dans l'ensemble, nous ne sommes pas satisfaits des progrès de la réforme du système de classification, qui est désuet et qui présente de nombreux problèmes. Nous sommes également préoccupés par les difficultés importantes que comporte la nouvelle approche adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour atteindre ses objectifs.

Le système de classification et de rémunération qu'utilise le gouvernement fédéral a maintenant près de 40 ans. Des compétences qui étaient très

valorisées lorsque ce système a été introduit ne sont plus pertinentes, et l'évolution de la technologie a transformé le fonctionnement du gouvernement et créé de nouveaux postes. On accorde maintenant davantage de poids à l'élaboration des politiques, à la gestion de programme et aux spécialités professionnelles et techniques comme le droit, les sciences et l'économie, qu'au soutien opérationnel et administratif.

Il est clair que l'ancien système, encore utilisé aujourd'hui, pose de nombreux problèmes : il est onéreux, lourd, complexe et lent. Le gouvernement essaie depuis 1991 de réformer les systèmes de classification et d'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale, dans le but de régler des problèmes de longue date.

Toutefois, en mai 2002, le gouvernement a déclaré que sa deuxième tentative de réforme (de 1995 à 2001), la Norme générale de classification, ne pouvait être mise en œuvre à l'échelle de la fonction publique parce qu'il ne pouvait concevoir une structure de rémunération unique et réalisable pour tous les employés de la fonction publique. L'approche universelle, telle qu'envisagée, est maintenant abandonnée, en dépit de l'investissement considérable de temps et d'efforts par quelques dizaines de milliers d'employés et de coûts supplémentaires estimés à 200 millions de dollars pour la période de 1998 à 2001.

Le Secrétariat a annoncé, en mai 2002, que le gouvernement instaurerait un nouveau programme de classification comportant des réformes graduelles et adaptées sur mesure. Tout comme l'ancien système, le programme reposera sur des normes de classification distinctes pour chaque groupe professionnel. Le Secrétariat s'est engagé à utiliser une partie du travail déjà accompli à l'occasion du projet de la Norme générale de classification pour élaborer les nouvelles normes adaptées sur mesure selon les différents groupes, et ainsi à récupérer une partie de l'investissement effectué pour élaborer la Norme. Notre suivi nous a permis de constater que le Secrétariat en était toujours au stade de la planification de cette nouvelle approche.

Le Secrétariat devra relever plusieurs défis s'il veut réussir cette troisième tentative. Il n'a pas encore de vision claire de ce que suppose cette réforme de la classification et il n'a établi ni plan global ni échéancier pour la mener à bien. En prenant la décision d'adopter une approche graduelle, le Secrétariat prend un risque important puisque les résultats globaux attendus ne sont pas encore déterminés. Nos vérifications d'autres réformes ambitieuses du même genre à l'échelle gouvernementale nous ont permis de constater que leur succès repose sur un leadership constant, des résultats prévus clairs, des plans suffisamment détaillés assortis d'échéances et de jalons, ainsi qu'une surveillance active.

En outre, le Secrétariat n'a pas encore finalisé sa politique et ses objectifs en matière de rémunération. Il n'a pas tenté de concilier certaines forces comme l'équité interne, les exigences du marché du travail et la capacité de payer, ni de s'attaquer au besoin continu de satisfaire aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Enfin, en faisant porter ses efforts sur la Norme générale de classification, le Secrétariat n'a pas exercé de contrôle de la classification des postes selon l'ancien système de classification encore en place. Personne n'a donc la moindre idée du nombre de postes qui ont été mal classifiés. La situation de la classification et de la rémunération des emplois nous préoccupe sérieusement.

Conclusion

Nous reconnaissons que la prestation à grande échelle de programmes et de services complexes représente pour le gouvernement une tâche énorme. En raison de leur nature, nos vérifications révèlent des faiblesses, mais nous nous efforçons de faire des critiques constructives et de suggérer des solutions aux problèmes que nous décelons. Lorsque nous faisons des recommandations de changement, c'est dans le plus grand respect des institutions fédérales ainsi que des hommes et des femmes qui sont au service de la fonction publique. En qualité de vérificateurs législatifs, nous partageons une importante responsabilité avec le gouvernement : assurer la protection des fonds publics. Notre responsabilité consiste à exécuter des vérifications et des suivis de ces vérifications et celle du gouvernement, à prendre des mesures pour faire suite à nos recommandations et à gérer sainement les fonds publics.

En conclusion, nous sommes satisfaits des progrès constatés dans quatre de nos six suivis de cette année. J'espère que le présent Rapport *Le Point* rassurera ceux et celles qui se demandent si des mesures sont prises pour régler les problèmes cernés dans nos vérifications. De toute évidence, grâce aux initiatives du Parlement et du gouvernement, la réponse est oui. Je félicite les fonctionnaires qui considèrent nos recommandations comme des occasions de mieux gérer. Les Canadiens en récoltent les fruits sous la forme d'une meilleure reddition de comptes, de programmes améliorés, d'une efficience accrue, de coûts réduits ou d'un meilleur service.

Depuis que le premier vérificateur général indépendant a été nommé, il y a 125 ans, le Bureau a travaillé avec diligence pour servir le Parlement. En trouvant constamment des moyens d'améliorer le rendement du gouvernement et en faisant part des mesures concrètes qui ont été prises, le Bureau du vérificateur général continue de faire vraiment la différence pour les Canadiens.

Chapitre

1

L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'information sur le rendement continue d'être importante 3

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement 4

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 6

Il reste beaucoup à faire 6

Contexte opérationnel et résultats stratégiques 7

Dans leurs rapports, les ministères ou organismes présentent en général un bon aperçu du contexte opérationnel et des résultats stratégiques 7

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur le contexte opérationnel et les résultats stratégiques 8

Problèmes liés à la communication de l'information sur le contexte opérationnel et les résultats stratégiques 8

Attentes à l'égard du rendement 9

Les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires ni concrètes 9

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur les attentes à l'égard du rendement 10

Problèmes liés à la communication de l'information sur les attentes à l'égard du rendement 10

Résultats en matière de rendement 11

Les résultats ne sont pas communiqués de manière systématique 11

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur les résultats 11

Problèmes liés à la communication de l'information sur les résultats 12

Résultats crédibles et équilibrés 13

Les ministères ou organismes ne communiquent pas en général de l'information équilibrée sur les résultats 13

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information crédible et équilibrée sur les résultats 13

Problèmes liés à la communication de l'information crédible et équilibrée sur les résultats 14

Utilisation de l'information sur le rendement 14

L'utilisation de l'information sur le rendement n'est pas démontrée 15

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur l'utilisation des renseignements sur le rendement 16

Problèmes liés à la communication de l'information sur l'utilisation des renseignements sur le rendement 16

Enjeux horizontaux 16

Problèmes liés à la communication de l'information sur les enjeux horizontaux 16

Les rapports sur la sûreté et la sécurité des Canadiens sont incomplets 16

Conclusion 19

À propos de la vérification 21

L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

Points saillants

1.1 Les rapports sur le rendement sont plus importants que jamais pour les parlementaires et les Canadiens. Au fil des événements et des débats sur la santé, l'environnement et la sécurité, les Canadiennes et les Canadiens désirent savoir ce qu'ils obtiennent pour leurs impôts et si leurs représentants élus peuvent tenir les ministres responsables des sommes que dépensent les ministères. Les rapports ministériels sur le rendement sont un outil clé qui assure une reddition de comptes efficace.

1.2 En 2000, une vérification des rapports ministériels sur le rendement a conclu que les ministères et organismes du gouvernement fédéral étaient trop lents à améliorer la qualité de leurs rapports sur le rendement au Parlement. En 2002, nous avons présenté un modèle visant à évaluer les rapports ministériels sur le rendement.

1.3 Pour la présente vérification, nous avons évalué, en fonction de ce modèle, neuf rapports sur le rendement de ministères ou organismes fédéraux qui ont été déposés à l'automne 2002. Cet exercice nous a permis de relever des pratiques prometteuses, mais aussi de nombreux problèmes à résoudre. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le rythme des progrès est trop lent pour ce qui est de ces neuf ministères ou organismes.

1.4 Les rapports sur le rendement présentent un bon aperçu du contexte opérationnel et des résultats stratégiques que prévoit chaque ministère ou organisme. Cependant, les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires ni concrètes, l'information ne porte pas nécessairement sur les résultats des programmes, et les résultats indiqués dans le rapport ne sont pas toujours crédibles ni équilibrés. De plus, les rapports présentent très peu d'éléments probants sur l'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décisions. À l'examen d'un enjeu horizontal, nous avons constaté que les rapports ne soulignaient que de façon partielle l'importance de la communication de l'information sur ces enjeux.

1.5 Nous continuerons d'améliorer et d'utiliser notre modèle d'évaluation en vue de promouvoir l'amélioration de la qualité des rapports sur le rendement des ministères et des organismes fédéraux et de relever les pratiques prometteuses et les principaux problèmes.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement les efforts de la vérificatrice générale pour évaluer les rapports ministériels sur le rendement. Les commentaires du gouvernement se trouvent à la fin du présent chapitre.

Introduction

L'information sur le rendement continue d'être importante

1.6 Le Bureau du vérificateur général estime que la production de rapports de bonne qualité sur le rendement est un élément fondamental pour assurer une bonne gouvernance et la reddition de comptes au Parlement.

1.7 Les rapports sur le rendement sont importants pour les Canadiennes et les Canadiens qui désirent savoir où vont leurs impôts. Ces rapports leur permettent de comprendre en quoi les activités d'un ministère ont des effets positifs réels sur leur vie. Les parlementaires ont aussi besoin d'avoir rapidement accès à de l'information de bonne qualité sur le rendement des activités gouvernementales afin de pouvoir examiner plus efficacement les programmes et les services.

1.8 Chaque automne, plus de 80 ministères et organismes fédéraux présentent respectivement au Parlement un rapport sur le rendement qui fait état de leurs réalisations à la fin du dernier exercice, en fonction de résultats prévus, tels qu'énoncés dans les rapports sur les plans et les priorités, préparés plus tôt par chacun des ministères et organismes.

1.9 En 1997, nous avons examiné l'état du système de rapport utilisé au gouvernement fédéral, à la suite de la mise en œuvre du projet d'amélioration des rapports au Parlement qui avait été amorcé deux ans auparavant. Nous avons constaté que le gouvernement avait bien enclenché ses efforts en ce sens et que le cadre de base des rapports était solide. Toutefois, lors de notre vérification de suivi en 2000, nous avons constaté que les ministères mettaient trop de temps à apporter les améliorations nécessaires à leurs rapports sur le rendement.

1.10 En 2001, le Huitième rapport du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes soulignait l'importance de bons rapports sur le rendement. Le Comité recommandait aussi « que le Bureau du vérificateur général effectue des vérifications au hasard de l'information figurant dans les rapports sur le rendement des ministères et des organismes, dans le but de s'assurer, notamment, que cette information est un fidèle reflet des réalisations comparé aux objectifs établis ».

1.11 En réponse à cette demande, nous avons élaboré un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement, qui a été diffusé en 2002. Ce modèle énonce les critères nécessaires à la préparation de rapports de bonne qualité. Nous améliorons constamment notre modèle à mesure que nous évaluons des rapports sur le rendement, afin qu'il continue de refléter les pratiques exemplaires courantes utilisées dans les rapports.

1.12 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a souligné l'importance de produire des rapports sur le rendement qui soient de qualité, dans le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000); il affirmait que « renforcer la responsabilisation envers le Parlement et les citoyens fait partie intégrante du programme de changement du conseil de gestion ». En 2002, la présidente du

Conseil du Trésor rendait public un rapport intitulé *Le rendement du Canada 2002* qui résume le rendement global du Canada à l'égard de 19 indicateurs sociaux. Un rapport du même genre avait paru en 2001.

1.13 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général prévoient diffuser en 2003 le document ayant pour titre *L'outil d'auto-évaluation de la gestion axée sur les résultats*. Cet outil décrira le passage vers une gestion efficace axée sur les résultats. Bon nombre des concepts de ce document sont semblables à ceux des rapports sur le rendement, étant donné que les deux approches doivent reposer sur des renseignements crédibles et équilibrés au sujet des résultats.

1.14 Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement énoncent les principes ayant trait aux rapports sur le rendement et présentent des conseils sur la façon de les interpréter et de les appliquer. Il n'y a aucune relation directe entre les divers éléments du modèle d'évaluation employé par le Bureau du vérificateur général et les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor applicables aux rapports sur le rendement. Cependant, les critères concordent en général avec les principes énoncés dans les lignes directrices, et le Secrétariat a appuyé de façon générale notre modèle d'évaluation. Les principes figurant dans le document de 2002 de CCAF-FCVI Inc. (auparavant la Fondation canadienne pour la vérification intégrée), intitulé *Information sur la performance — Principes visant le passage à un nouveau stade*, correspondent aussi à nos critères.

Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

1.15 Compte tenu de l'importance des rapports sur le rendement, nous continuons d'améliorer notre modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement. Ce modèle évalue les rapports selon cinq critères. Un rapport sur le rendement qui répond entièrement à ces cinq critères afficherait les qualités d'un excellent rapport. Voici ces cinq critères, dont chacun comprend plusieurs sous-critères :

- le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs;
- les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes;
- les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes;
- l'information sur le rendement est crédible et équilibrée;
- l'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée.

1.16 Ensemble, les critères représentent les attentes à l'égard d'un rapport sur le rendement qui soit crédible quant à la démonstration des effets positifs réels découlant des activités d'un ministère, sur la vie des Canadiens (voir la pièce 1.1). Les trois premiers critères portent sur les réalisations, et les deux autres, sur la qualité et l'utilisation de l'information sur le rendement. Plus particulièrement, le quatrième critère demande au ministère d'indiquer de quelle façon il assure la qualité de l'information sur son rendement. Cependant, notre modèle n'est pas conçu de manière à assurer l'exactitude de l'information figurant dans un rapport sur le rendement, car il ne comporte

pas de vérification de cette information. De plus, la cote d'évaluation attribuée au rapport ne pourrait pas tenir compte de l'absence, dans le rapport, d'un élément d'information clé sur le rendement.

1.17 Notre modèle comporte cinq niveaux de réalisation. Le cinquième niveau représente les qualités d'excellence d'un rapport sur le rendement. Les rapports sur le rendement qui satisfont à chacun des critères du modèle à des niveaux de plus en plus élevés indiquent que les ministères ou organismes en cause maîtrisent de plus en plus les qualités en question.

Pièce 1.1 Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement : Aperçu

Critère	Niveau 1 (de base)	Niveau 2 (passable)	Niveau 3 (satisfaisant)	Niveau 4 (très satisfaisant)	Niveau 5 (excellent)
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les résultats stratégiques prévus à chaque niveau correspondent de plus en plus, dans un ordre logique, au contexte opérationnel du ministère, à son mandat législatif, à sa mission et aux risques connexes. Ils indiquent comment le ministère et ses principaux partenaires contribueront aux résultats stratégiques.				
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Les attentes à l'égard du rendement à chaque niveau sont de plus en plus exprimées sous forme d'extrants et de résultats, comportant des indications quant à la tendance, à la quantité de changement, au calendrier et à la stratégie utilisée pour atteindre les objectifs prévus.				
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Les principaux résultats sont de plus en plus exprimés sous forme d'extrants et de résultats qui contribuent à chacun des résultats stratégiques prévus. Les résultats correspondent aux attentes à l'égard du rendement. De plus en plus, on présente de l'information sur les défis, l'attribution et les ressources.				
L'information sur le rendement est crédible et équilibrée	L'information sur le rendement est de plus en plus étayée par des sources fiables et de l'information sur la qualité des données. Elle présente autant les réussites que les faiblesses.				
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	L'information sur le rendement est de plus en plus utilisée pour gérer et améliorer le rendement à venir.				

pas de vérification de cette information. De plus, la cote d'évaluation attribuée au rapport ne pourrait pas tenir compte de l'absence, dans le rapport, d'un élément d'information clé sur le rendement.

1.17 Notre modèle comporte cinq niveaux de réalisation. Le cinquième niveau représente les qualités d'excellence d'un rapport sur le rendement. Les rapports sur le rendement qui satisfont à chacun des critères du modèle à des niveaux de plus en plus élevés indiquent que les ministères ou organismes en cause maîtrisent de plus en plus les qualités en question.

Pièce 1.1 Un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement : Aperçu

Critère	Niveau 1 (de base)	Niveau 2 (passable)	Niveau 3 (satisfaisant)	Niveau 4 (très satisfaisant)	Niveau 5 (excellent)
Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs	Les résultats stratégiques prévus à chaque niveau correspondent de plus en plus, dans un ordre logique, au contexte opérationnel du ministère, à son mandat législatif, à sa mission et aux risques connexes. Ils indiquent comment le ministère et ses principaux partenaires contribueront aux résultats stratégiques.				
Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes	Les attentes à l'égard du rendement à chaque niveau sont de plus en plus exprimées sous forme d'extrants et de résultats, comportant des indications quant à la tendance, à la quantité de changement, au calendrier et à la stratégie utilisée pour atteindre les objectifs prévus.				
Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes	Les principaux résultats sont de plus en plus exprimés sous forme d'extrants et de résultats qui contribuent à chacun des résultats stratégiques prévus. Les résultats correspondent aux attentes à l'égard du rendement. De plus en plus, on présente de l'information sur les défis, l'attribution et les ressources.				
L'information sur le rendement est crédible et équilibrée	L'information sur le rendement est de plus en plus étayée par des sources fiables et de l'information sur la qualité des données. Elle présente autant les réussites que les faiblesses.				
L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée	L'information sur le rendement est de plus en plus utilisée pour gérer et améliorer le rendement à venir.				

Objet de la vérification

1.18 Cette vérification vise à évaluer plusieurs rapports sur le rendement de ministères ou organismes, c'est-à-dire :

- déterminer la qualité d'ensemble de ces rapports ministériels sur le rendement, qui présentent au Parlement et aux Canadiens de l'information sur le rendement de chaque ministère ou organisme en cause;
- déterminer si les enjeux horizontaux (voir le paragraphe 1.57) sont bien indiqués dans ces rapports sur le rendement, en utilisant à titre d'exemple un résultat collectif.

1.19 Nous avons choisi les rapports sur le rendement de la plupart des ministères et organismes dont le mandat est lié à la sécurité des Canadiens. Ce sont :

- Citoyenneté et Immigration Canada
- Service correctionnel Canada
- Ministère de la Justice Canada
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié
- Ministère de la Défense nationale
- Commission nationale des libérations conditionnelles
- Gendarmerie royale du Canada
- Solliciteur général du Canada
- Transports Canada.

Ces organismes représentent 19,3 milliards des dépenses, ou 12 p. 100 de l'ensemble des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2001-2002.

1.20 On trouvera à la fin du présent chapitre, sous le titre « À propos de la vérification », plus de détails sur les objectifs, l'étendue et la méthode de la vérification.

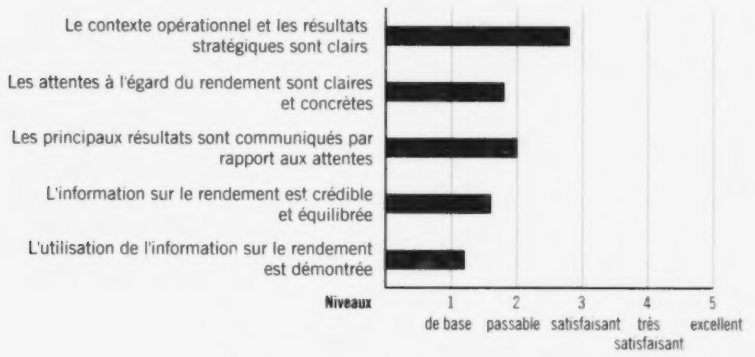
Observations et recommandations

Il reste beaucoup à faire

1.21 Notre vérification a révélé que les rapports ne sont pas toujours aussi clairs et utiles qu'ils devraient l'être (voir la pièce 1.2). Dans l'ensemble, les rapports ont obtenu des résultats passablement bons à l'égard du premier critère. Ils ont presque atteint ou ont effectivement atteint la cote « passable » à l'égard du deuxième, du troisième et du quatrième critères. Cependant, ils ont à peine dépassé le niveau de base pour ce qui est du cinquième critère. Ces résultats indiquent que les rapports sur le rendement que nous avons évalués ont beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre les plus hauts niveaux du modèle. Lors de plusieurs vérifications précédentes, nous avions aussi exprimé de vives inquiétudes au sujet de la qualité globale des rapports. Pourtant, en se fondant sur notre notation de ces neuf rapports, la présente vérification révèle que les rapports sur le rendement

continuent de receler de nombreux problèmes. Quoi qu'il en soit, dans les neuf rapports que nous avons évalués, nous avons retenu certaines pratiques prometteuses qui illustrent la façon dont les rapports sur le rendement peuvent être améliorés. Ces pratiques indiquent effectivement qu'il est possible d'améliorer les rapports présentés au Parlement.

Pièce 1.2 Résultats sommaires pour les neuf rapports évalués



Contexte opérationnel et résultats stratégiques

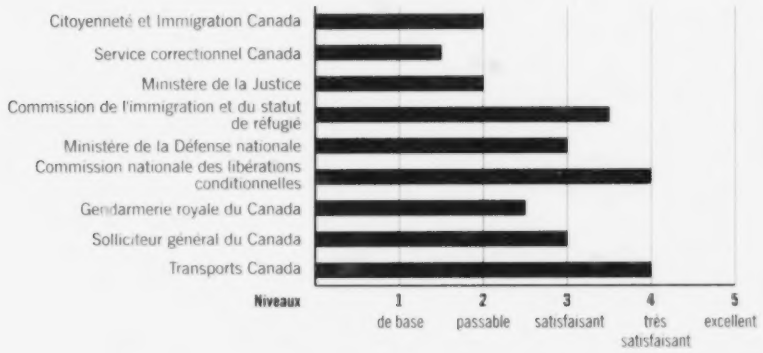
1.22 Le premier critère exige que le contexte opérationnel et les résultats stratégiques soient clairs. Il sert à évaluer si le rapport indique clairement les secteurs d'activité du ministère et si ces secteurs se reflètent dans son mandat et dans sa mission. Il détermine aussi s'il y a une séquence et un lien logiques entre les secteurs d'activité et les principaux résultats, qui comprennent les résultats stratégiques prévus. Ces facteurs doivent correspondre à ceux qui influent sur le contexte opérationnel de l'organisme en cause. Ce critère demande aussi de mentionner les principaux partenaires externes et de fournir une description crédible des risques auxquels l'organisme est exposé.

1.23 Le premier critère pose comme hypothèse que les organismes du secteur public n'existent pas en vase clos. Autrement dit, ils sont exposés à de nombreuses éventualités et pressions tant internes qu'externes et ils doivent résoudre des problèmes de plus en plus complexes pour mener à bien leur mandat. Par conséquent, le rapport sur le rendement d'un ministère ou organisme ne prend sa signification que lorsqu'il se situe dans ce contexte général.

Dans leurs rapports, les ministères ou organismes présentent en général un bon aperçu du contexte opérationnel et des résultats stratégiques

1.24 Tous les rapports ont obtenu une cote allant de « passable » à « très satisfaisant » quant au premier critère (voir la pièce 1.3). Cela correspond d'ailleurs à ce que nous avions constaté dans notre rapport d'avril 2002, lorsque nous avions fait la démonstration de notre modèle.

Pièce 1.3 Le contexte opérationnel et les résultats stratégiques sont clairs — Résultats pour les neuf rapports évalués



Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur le contexte opérationnel et les résultats stratégiques

1.25 Les rapports présentent un bon aperçu des résultats stratégiques que prévoient les ministères et organismes en cause. Transports Canada, le ministère de la Défense nationale et Citoyenneté et Immigration Canada intègrent à leurs rapports des hyperliens qui permettent au lecteur d'obtenir de plus amples renseignements sur le contexte. Tout en offrant l'accès à une information plus complète au sujet du ministère et de son contexte opérationnel, au moyen de ces hyperliens, cette approche contribue à la présentation de rapports relativement courts et axés sur le rendement.

1.26 Les rapports présentent aussi une bonne information sur la contribution des secteurs d'activité de l'organisme aux résultats stratégiques prévus et sur la correspondance entre ces secteurs et la mission et le mandat de l'organisme ainsi que les priorités du gouvernement fédéral. Transports Canada et le Solliciteur général du Canada ont bien réussi à cet égard. Le rapport de Transports Canada comprend un graphique qui indique clairement le lien entre ses objectifs stratégiques et ses secteurs d'activité, ses ressources et les grands thèmes du gouvernement. Il indique aussi comment les activités et les extrants contribuent aux objectifs stratégiques du Ministère.

Problèmes liés à la communication de l'information sur le contexte opérationnel et les résultats stratégiques

1.27 Même si les rapports sont relativement réussis par rapport au premier critère, il y a encore place à l'amélioration. Les principaux partenariats grâce auxquels les ministères ou organismes mettent en œuvre une partie de leurs programmes représentent un aspect important du contexte opérationnel. Dans la plupart des rapports, on se contente d'énumérer les partenaires. Aucun renseignement n'indique quel ministère est le maître d'œuvre ni comment les activités et les extrants ont contribué à un résultat collectif. Nous reprenons ce point dans la section du présent chapitre portant sur les enjeux horizontaux.

Attentes à l'égard du rendement

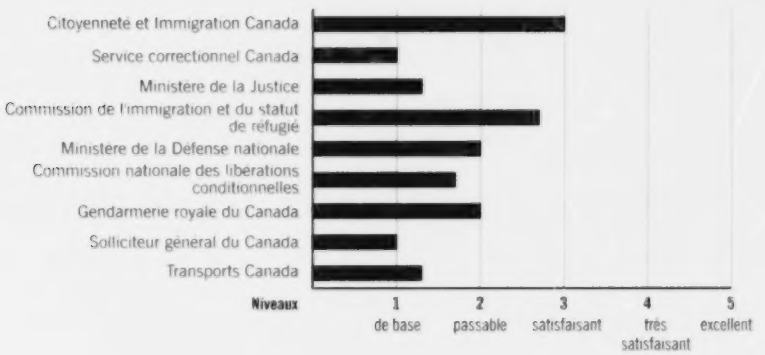
1.28 Selon le deuxième critère, les attentes à l'égard du rendement devraient être claires et concrètes. Autrement dit, les ministères et organismes devraient indiquer clairement ce qu'ils feront pour les Canadiens. Ce critère porte sur les attentes à l'égard du rendement et sur leur lien avec les plans opérationnels et stratégiques de l'organisme en cause. Les attentes à l'égard du rendement doivent être indiquées clairement et correspondre aux priorités du gouvernement fédéral. Elles doivent aussi être exprimées sous forme d'extrants ou de résultats qui se rapprochent davantage des niveaux « très satisfaisant » et « excellent » du modèle. Elles doivent indiquer l'orientation ou la tendance des modifications prévues et le calendrier d'exécution de ces modifications. Par exemple, le rapport devrait indiquer si les programmes du ministère auront pour effet d'accroître, de maintenir ou de diminuer certains résultats, et préciser l'ampleur de ces effets.

1.29 Le deuxième critère permet aussi de déterminer la façon dont l'organisme prévoit atteindre ses objectifs de rendement. Même si la plus grande partie de cette information se trouve dans le rapport correspondant sur les plans et les priorités, le rapport sur le rendement doit renfermer suffisamment de données pour que le lecteur comprenne comment les stratégies et les activités du ministère lui permettront d'atteindre les résultats prévus.

Les attentes à l'égard du rendement ne sont pas toujours claires ni concrètes

1.30 Sauf dans le cas de deux organismes, les rapports n'ont pas obtenu de bons résultats à l'égard de ce deuxième critère. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les attentes à l'égard du rendement ne sont pas claires ni concrètes et ne correspondent pas aux plans opérationnels et stratégiques de l'organisme (voir la pièce 1.4).

Pièce 1.4 Les attentes à l'égard du rendement sont claires et concrètes — Résultats pour les neuf rapports évalués



Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur les attentes à l'égard du rendement

1.31 Le rapport de la Gendarmerie royale du Canada présente un graphique récapitulatif qui évalue son rendement en fonction du problème abordé. Cependant, étant donné que le graphique n'indique pas les attentes précises de cet organisme à l'égard du rendement, il n'est pas aussi utile qu'on le souhaiterait.

1.32 Partout dans son rapport, Citoyenneté et Immigration Canada indique de façon claire et concrète comment les attentes du Ministère à l'égard du rendement sont susceptibles de toucher les Canadiens. Par exemple, il décrit les avantages socio-économiques que le Canada retirera si certains niveaux d'immigration sont atteints. Il explique l'important rôle économique que jouent les immigrants pour ce qui est d'accroître le capital humain et de combler les lacunes sur le marché du travail. Selon le rapport, la société canadienne profite aussi des cultures, des traditions et des connaissances qu'apporte l'immigration, outre les collectivités vibrantes et la forte stabilité sociale qui résultent de la réunification des familles. Le rapport précise que cette attente se réalisera en « atteignant les niveaux prévus de 200 000 à 225 000 immigrants au Canada en 2001 ». Cette attente indique clairement l'orientation et l'ampleur du changement prévu ainsi que la période au cours de laquelle il se produira.

1.33 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié aborde, dans son rapport, les stratégies mises en œuvre pour atteindre les niveaux prévus quant aux activités et aux extrants, et la façon de traiter le volume élevé des demandes d'immigration en attente. Par exemple, le rapport indique que des ressources serviront à élaborer des procédés plus simples afin de mieux gérer le nombre record de demandes de reconnaissance du statut de réfugié en attente.

Problèmes liés à la communication de l'information sur les attentes à l'égard du rendement

1.34 Les rapports sur les plans et les priorités servent à établir les attentes à l'égard du rendement et présentent l'orientation générale qu'un ministre désire imprimer à son ministère pendant l'exercice budgétaire et les deux exercices qui suivent. Étant donné que le rapport sur le rendement a pour but de fournir de l'information sur les résultats accomplis, on le compare au rapport correspondant sur les plans et les priorités. Les rapports sur les plans et les priorités établissent les objectifs précis de rendement tandis que les rapports sur le rendement précisent dans quelle mesure ils ont été atteints, tout en fournissant des explications quant au niveau de rendement obtenu.

1.35 Dans bien des cas, nous avons constaté que le rapport sur le rendement s'écartait du rapport sur les plans et les priorités du ministère ou de l'organisme en cause. De fait, dans sept des neufs rapports que nous avons évalués, les attentes à l'égard du rendement que présentaient les rapports sur les plans et les priorités s'écartaient, à des degrés divers, de celles qui figuraient dans les rapports sur le rendement. Dans certains cas, les rapports ajoutaient, regroupaient, modifiaient ou supprimaient des attentes sans pour autant expliquer ces modifications. Pour cette raison, la reddition de comptes

à l'égard des engagements précédents manquait de clarté. Par exemple, le rapport sur le rendement du Solliciteur général du Canada ne concorde pas avec son rapport sur les plans et les priorités.

1.36 Nous avons aussi relevé certains objectifs vagues. Ainsi, en matière de diminution du crime organisé, le rapport de la Gendarmerie royale du Canada mentionne, à titre d'objectif visé, l'amélioration des résultats des enquêtes de longue durée par rapport à ceux de l'année précédente. Une autre pratique consiste à présenter des objectifs précis axés sur les activités plutôt que sur les résultats. Par exemple, le rapport du ministère de la Justice précise que la loi sur les jeunes contrevenants permettra d'obtenir un appareil judiciaire plus équitable et plus efficace à l'endroit des jeunes.

Résultats en matière de rendement

Un **extrant** est un produit ou service fourni directement à un groupe ou à une population cible par suite des activités menées en vertu d'un programme. (Adapté de la définition du Secrétariat du Conseil du Trésor)

Un **résultat** est une conséquence externe qu'on peut attribuer à une organisation ou à un programme, etc. et qu'on juge importante par rapport aux engagements. Les conséquences peuvent être immédiates, intermédiaires, finales, directes ou indirectes, prévues ou imprévues. (Secrétariat du Conseil du Trésor)

1.37 Le troisième critère exige que l'on fasse état des principaux résultats par rapport aux attentes à l'égard du rendement et que l'on précise la contribution du ministère ou de l'organisme. Il porte sur les extrants ou les résultats, en particulier aux niveaux « très satisfaisant » et « excellent » du modèle, et il indique si l'organisme a réussi ou non à atteindre ses objectifs. Ce critère comporte divers éléments : faire correspondre les extrants et les résultats aux attentes à l'égard du rendement; aborder les problèmes qui empêchent d'atteindre les résultats prévus; cerner les facteurs contribuant aux résultats à l'égard du rendement; déterminer le niveau des ressources nécessaires; expliquer la façon d'interpréter les résultats.

1.38 Ce critère complexe est au cœur d'un bon rapport sur le rendement. Contrairement aux deux premiers critères qui jettent la base du contexte du rapport sur le rendement, ce critère porte sur les principales caractéristiques de l'information qui doit être présentée sur le rendement.

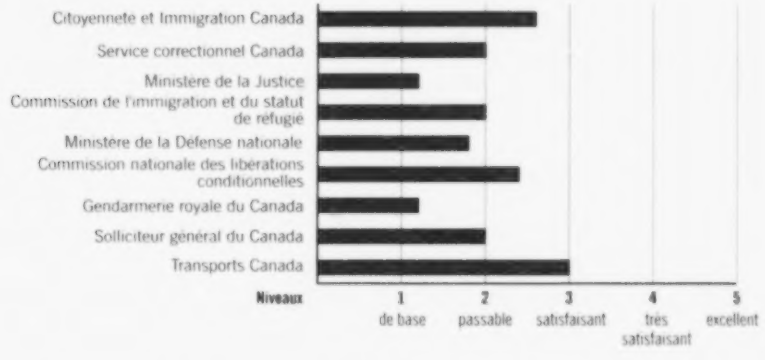
Les résultats ne sont pas communiqués de manière systématique

1.39 Les cotes ayant trait à ce troisième critère se situent dans une fourchette allant du niveau « de base » au niveau « satisfaisant ». Plus particulièrement, la quantité d'information sur les résultats varie énormément d'un organisme à l'autre. Dans l'ensemble, les résultats varient énormément (voir la pièce 1.5). Cinq rapports présentent de l'information sur le niveau des ressources nécessaires à l'atteinte des résultats stratégiques, mais aucun n'en présente sur les ressources pour les principaux extrants. De plus, on n'y précise à peu près pas à qui revient la responsabilité des résultats.

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur les résultats

1.40 Le rapport de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié présente une foule de renseignements détaillés sur ses extrants opérationnels. Par exemple, le rapport fournit des données sur plusieurs demandes transmises et traitées, plus précisément sur le temps moyen de traitement et le coût de traitement de chaque demande. Pour sa part, même si son rapport est muet au sujet des attentes à l'égard du rendement, Service correctionnel Canada présente des chiffres sur quelques résultats clés, par exemple, les taux de récidive pendant la supervision.

Pièce 1.5 Les principaux résultats sont communiqués par rapport aux attentes — Résultats pour les neuf rapports évalués



1.41 Bon nombre de rapports présentent des hyperliens aux évaluations et vérifications internes du ministère ou de l'organisme en cause. Par exemple, le rapport de la Gendarmerie royale du Canada comporte une section qui résume bien ses évaluations et ses vérifications internes. Pour sa part, le rapport de Citoyenneté et Immigration Canada, même s'il indique qu'un seul rapport d'évaluation a été produit pendant l'exercice 2001-2002, présente un compte rendu équilibré de ses principales conclusions. Quant au rapport du Solliciteur général du Canada, il se reporte souvent à des rapports d'évaluation qui sont liés à plusieurs résultats stratégiques, mais il ne présente pas de renseignements sur leur contenu.

1.42 Il est difficile de préciser le niveau des ressources attribuées pour atteindre des résultats précis. Toutefois, la plupart des rapports réussissent à le faire à l'égard des grands résultats stratégiques. Le rapport de Service correctionnel Canada présente un exemple prometteur de la façon de communiquer ce genre de renseignements. Cependant, à l'instar des autres ministères, il ne précise pas les ressources attribuées à la réalisation des extrants particuliers et des résultats immédiats. Tous les rapports indiquent les ressources attribuées en fonction des secteurs d'activité. Un seul rapport précise la contribution financière de chaque secteur d'activité applicable à chaque résultat stratégique, et ce, en faisant correspondre les secteurs d'activité aux résultats stratégiques. Pour la plupart, les rapports ne présentent pas de données financières au niveau de détail suivant, notamment à l'échelon des principaux programmes, en ce qui a trait aux résultats stratégiques ou aux secteurs d'activité.

Problèmes liés à la communication de l'information sur les résultats

Une **activité** est une opération ou un processus de travail exécuté par une organisation et destiné à produire des extrants précis (p. ex., produits ou services). Les activités constituent le premier chaînon de la progression vers l'atteinte des résultats. (Adapté de la définition du Secrétariat du Conseil du Trésor)

1.43 Nous avons observé que dans certains cas, les renseignements au sujet des activités entreprises pour produire les extrants ou contribuer aux résultats sont présentés comme si ces activités représentaient en soi une mesure des extrants ou des résultats. Ainsi, le rapport de Citoyenneté et Immigration Canada décrit de récentes modifications législatives comme étant une mesure de son rendement. D'autres rapports présentent aussi certaines activités,

telles que des réunions, des activités organisées et des études terminées comme étant des résultats. Même si elle est utile et pertinente, toute information au sujet des activités doit aussi s'accompagner d'explications sur la façon dont elles contribuent aux résultats accomplis au bénéfice des Canadiens.

1.44 Comme nous l'indiquions précédemment, le fait de résumer les principales conclusions d'évaluations et de vérifications pertinentes aide à expliquer le rendement du ministère et les défis auxquels il fait face. Nous avons remarqué que Transports Canada ne présente pas ce genre d'information dans son rapport, en dépit du fait que le Ministère ait effectué de telles évaluations et vérifications. Un certain nombre de ces évaluations et vérifications portent sur des questions qui intéressent grandement les Canadiennes et les Canadiens. Il aurait été utile que le Ministère informe le Parlement des efforts qu'il a déployés à l'égard de ces questions.

1.45 Comme nous l'avons indiqué précédemment, le rapport de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié présente une foule de renseignements sur ses extrants. Toutefois, les données sur le nombre et le pourcentage de demandes acceptées, rejetées, retirées ou abandonnées en vertu du processus de protection des réfugiés ne figurent pas dans le rapport, même si ces données intéresseraient les parlementaires. Il aurait aussi été utile de connaître le nombre et le pourcentage d'appels admis et rejetés en vertu du processus d'appel de l'immigration. Nous avons aussi remarqué que la Commission fournit très peu de renseignements sur ses résultats.

Résultats crédibles et équilibrés

1.46 Le quatrième critère énonce que l'information sur le rendement doit être crédible et équilibrée. Premièrement, il sert à évaluer la qualité de l'information sur le rendement et la fiabilité des sources d'information pour mieux juger de la crédibilité des données. Deuxièmement, le critère évalue si les bons résultats et les faiblesses sont présentés de manière équilibrée, et si le niveau de détail des principaux résultats est approprié. Ce critère est fondamental à un bon rapport sur le rendement. Si tous les éléments d'un bon rapport sont en place, mais que l'information fournie n'est ni crédible ni équilibrée, le rapport n'aura aucune utilité aux yeux des parlementaires ou des Canadiens.

Les ministères ou organismes ne communiquent pas en général de l'information équilibrée sur les résultats

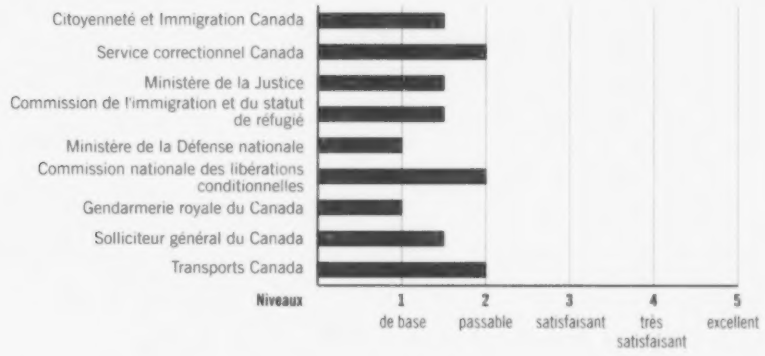
1.47 Les résultats obtenus à l'égard de ce critère se situaient entre la cote « de base » et la cote « passable ». Dans l'ensemble, les rapports n'ont pas obtenu la cote « satisfaisant » (voir la pièce 1.6).

Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information crédible et équilibrée sur les résultats

1.48 Le rapport de la Commission nationale des libérations conditionnelles explique les limitations des données sur le taux de récidive après expiration du mandat. Il précise que le nombre de récidives liées à cet indicateur est sans

doute beaucoup plus élevé dans la réalité à cause de certaines limitations des données. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié indique le nombre de plaintes contre les membres de la Commission. Des sections du rapport de la Gendarmerie royale du Canada présentent des notes en fin de texte sur les sources de données extérieures utilisées.

Pièce 1.6 L'information sur le rendement est crédible et équilibrée — Résultats pour les neuf rapports évalués



Problèmes liés à la communication de l'information crédible et équilibrée sur les résultats

1.49 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les rapports avaient tendance à présenter uniquement les renseignements positifs sur le rendement plutôt que sur l'ensemble des réussites et des lacunes. Cette tendance à mettre uniquement l'accent sur les « bonnes nouvelles » donne lieu à des rapports qui transmettent une vue partiale du rendement du ministère ou de l'organisme en cause. Par conséquent, une communication peu équilibrée signifie que les utilisateurs éventuels, notamment les parlementaires, seront peut-être tentés d'écarter cette information, la jugeant tendancieuse, incomplète ou non crédible.

1.50 Nous avons aussi relevé plusieurs exemples de données de qualité limitée. Les rapports fournissent très peu de renseignements sur la façon dont les ministères ou organismes gèrent la qualité des données, sur les limitations elles-mêmes de ces données et sur les mesures qu'ils entendent prendre pour améliorer les choses.

Utilisation de l'information sur le rendement

1.51 Il est difficile de bien gérer pour obtenir de meilleurs résultats. Comme nous le soulignions dans notre rapport de décembre 2000, au chapitre 20, intitulé « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », il est nécessaire de mesurer plus systématiquement les résultats obtenus par les ministères et organismes et d'utiliser cette information aux fins d'améliorer les programmes. Les quatre critères précédents reposent sur une approche plus

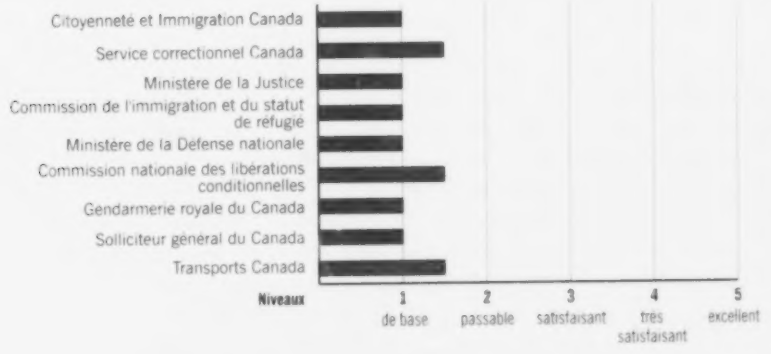
classique de la communication de l'information sur le rendement, où il importe de présenter le contexte opérationnel, de définir et de mesurer le rendement par rapport aux attentes, d'en faire état, et de présenter l'information de la plus haute qualité possible. Toutefois, même lorsque toutes ces conditions sont réunies, si l'on n'utilise pas les renseignements recueillis au sujet du rendement antérieur pour améliorer les résultats à venir, cela demeurera uniquement un exercice de communication axé sur la reddition de comptes externe. Le rapport sur le rendement représente aussi un outil précieux pour montrer que les lacunes et les problèmes ont permis au ministère ou à l'organisme en cause de tirer des enseignements, et que les responsables utilisent cette information pour améliorer le rendement à venir. Cela devrait aussi les encourager à préparer des rapports équilibrés.

1.52 Le cinquième critère permet de savoir si les rapports sur le rendement indiquent la façon dont le ministère ou l'organisme utilise l'information sur le rendement, notamment pour établir les attentes à l'égard du rendement futur. Le critère pose comme hypothèse que l'information sur le rendement n'a pas pour simple but de créer des rapports. Elle sert plutôt aux ministères et organismes à prendre des décisions stratégiques, à mettre en évidence les enseignements retenus et à indiquer de quelle façon un rendement faible sera corrigé. L'information sur le rendement devrait aussi offrir des indications crédibles sur la capacité du ministère ou de l'organisme de produire des résultats durables en continuant de donner un bon rendement à l'avenir.

L'utilisation de l'information sur le rendement n'est pas démontrée

1.53 La plupart des rapports que nous avons évalués n'ont obtenu qu'une cote « de base » à l'égard du cinquième critère (voir la pièce 1.7). Lorsque les ministères obtiennent des résultats clés de qualité raisonnable, ils devraient être en mesure de démontrer que cette information sert à prendre des décisions éclairées sur la façon d'améliorer leur rendement à venir.

Pièce 1.7 L'utilisation de l'information sur le rendement est démontrée — Résultats pour les neuf rapports évalués



Pratiques prometteuses liées à la communication de l'information sur l'utilisation des renseignements sur le rendement

1.54 Dans son rapport, la Commission nationale des libérations conditionnelles indique sa difficulté à gérer la charge de demandes de pardon, qui s'est répercutée sur le temps de traitement. Elle dresse la liste des activités qu'elle a entreprises pour améliorer son rendement en vue de remédier à l'arriéré croissant de demandes de pardon.

1.55 Le rapport du ministère de la Justice présente un court aperçu des enseignements retenus et des défis auxquels le Ministère fait face dans chacun de ses secteurs d'activité. Même si les autres ministères pourraient adopter une telle pratique prometteuse, la pertinence des enseignements retenus n'est pas toujours claire.

Problèmes liés à la communication de l'information sur l'utilisation des renseignements sur le rendement

1.56 Aucun des rapports que nous avons évalués ne traite de la capacité des ministères et organismes de continuer de réaliser leurs objectifs de rendement à l'avenir. Les cotes obtenues nous révèlent que cela pourrait être l'un des aspects les plus problématiques des rapports sur le rendement. Pour relever ce défi, il y aura lieu d'incorporer des renseignements de bonne qualité dans le processus décisionnel et de les utiliser pour régler les problèmes et pour évaluer si l'organisme s'achemine ou non dans la bonne direction.

Enjeux horizontaux

Problèmes liés à la communication de l'information sur les enjeux horizontaux

1.57 Les enjeux horizontaux sont les programmes et activités qui ressortissent au mandat de plusieurs ministères ou organismes et qui font l'objet d'une contribution de chacun. Les rapports présentés au Parlement sur de tels enjeux comportent des défis particuliers pour l'ensemble du gouvernement ainsi que pour chacun des ministères ou organismes respectifs. Chacun d'entre eux doit établir à quel moment sa contribution à un résultat collectif doit faire l'objet d'un rapport au Parlement. Le gouvernement s'est récemment servi du document intitulé *Le rendement du Canada 2002* pour présenter les résultats de quelques secteurs horizontaux.

1.58 Nous nous attendions à ce que les rapports sur le rendement fournissent suffisamment de renseignements crédibles au Parlement sur le rendement du ministère ou de l'organisme, à l'égard de chacun des grands enjeux horizontaux. Nous nous attendions aussi à ce que les ministères ou organismes participant à une activité liée à un enjeu horizontal :

- décrivent leur rôle par rapport à cet enjeu et leur contribution au résultat collectif;
- précisent le ministère principal, s'il y a lieu;
- dirigent le lecteur vers le rapport du ministère principal.

Les rapports sur la sûreté et la sécurité des Canadiens sont incomplets

1.59 Comme le gouvernement l'a déclaré à maintes occasions, les événements du 11 septembre 2001 font ressortir le besoin pour le

gouvernement de déployer des mesures complètes face au terrorisme. Les parlementaires et les Canadiens ont besoin de savoir comment les ministères et organismes collaborent entre eux pour protéger les Canadiens contre le crime organisé et les menaces terroristes. Ils ont aussi besoin de savoir comment le gouvernement dépense leur argent, notamment la somme supplémentaire de 7,7 milliards de dollars attribuée à ce problème au cours des cinq années suivantes, dans le budget fédéral de décembre 2001.

1.60 Pour pouvoir mesurer les résultats de la contribution des ministères et organismes en cause à cet enjeu horizontal particulier, il serait utile de définir clairement ce que les activités sont censées accomplir. En ce moment, la description des activités dans ce domaine à l'échelle du gouvernement est imprécise. Le site Web du gouvernement du Canada indique que de nombreux ministères et organismes fédéraux collaborent entre eux afin d'assurer la sécurité du Canada, mais il ne nomme pas ces organismes. Il manque aussi de l'information sur les responsabilités ministérielles au sujet du crime organisé — un enjeu clé abordé dans le Discours du Trône de 2001.

1.61 On élabore actuellement des rapports à l'échelle du gouvernement sur les résultats de telles activités. Dans le document intitulé *Le rendement du Canada 2002*, la présidente du Conseil du Trésor a précisé que « la sécurité contre le crime organisé et les menaces terroristes » constituait l'un des secteurs horizontaux de l'activité gouvernementale. Cependant, le rapport dirige simplement le lecteur vers les rapports sur le rendement des ministères ou organismes en question. Le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor énumère les ministères qui contribuent à protéger les Canadiens contre le crime organisé et les menaces terroristes et présente des hyperliens aux rapports sur le rendement de ces organismes.

1.62 Étant donné que les documents à l'échelle de l'administration fédérale fournissent uniquement des indications générales ayant trait aux enjeux horizontaux, nous nous attendions à trouver de plus amples renseignements sur les intervenants et sur les résultats de leurs activités dans ce secteur horizontal dans les rapports ministériels sur le rendement. Notre modèle d'évaluation dégage pour les ministères et organismes les deux avenues suivantes pour leur permettre d'aborder les enjeux horizontaux dans leur rapport sur le rendement : préciser leur rôle à l'égard de l'initiative; préciser leur contribution au résultat collectif.

1.63 Huit des neuf rapports examinés énumèrent une partie des principaux partenaires des ministères et organismes pour leurs activités qui portent sur le crime organisé et les menaces terroristes. Cependant, la quantité de détails varie énormément. Transports Canada indique simplement la liste de ses partenaires, sans préciser l'enjeu horizontal. Trois rapports seulement mentionnent le ministère chargé principalement d'un enjeu horizontal. Le ministère de la Justice présente des renseignements sur les enjeux horizontaux à l'échelle de l'administration fédérale, dans un tableau qui précise l'enjeu, le ministère principal, ses partenaires et les activités du ministère.

1.64 Même si nous n'avons pas évalué le rapport sur le rendement du Bureau du Conseil privé (BCP), nous avons remarqué qu'on y aborde les

questions liées à la sécurité des Canadiens. On y précise que, dans le contexte des activités qui ont suivi le 11 septembre 2001, le BCP « a dirigé les interventions ministérielles en créant des mécanismes de coordination et en augmentant les rapports directs entre le personnel de divers ministères et organisations ». Ce rapport ne mentionne pas le nom des ministères qui sont intervenus à l'égard de cet enjeu horizontal ni la nature de leurs responsabilités.

1.65 Aucun des rapports sur le rendement n'indique la contribution des partenaires quant au résultat collectif. Les résultats des activités visant à aider à protéger les Canadiens contre le crime organisé et les menaces terroristes ne sont pas indiqués. Seul le Solliciteur général du Canada mentionne une évaluation de l'initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité, mais le rapport ne présente pas les véritables résultats de sa contribution au résultat collectif de cette initiative. Un petit nombre de ministères font état d'une partie des défis auxquels ils font face lorsqu'ils doivent collaborer avec d'autres ministères à des résultats collectifs.

1.66 Nous avons remarqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor, dans son Guide de préparation des rapports ministériels sur le rendement 2002, exige des ministères et organismes qu'ils indiquent la contribution de leurs partenaires à leurs résultats stratégiques. Cependant, cette exigence ne va pas au-delà de la mention des partenaires. Cela signifie que, dans l'ensemble, il y a très peu de rapports collectifs ou systématiques au Parlement sur les diverses initiatives visant à accroître la sécurité et la sûreté des Canadiens ni sur les responsables de ces efforts et sur leurs résultats.

1.67 Dans notre rapport de décembre 2000, au chapitre 20, intitulé « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un plus grand rôle de leadership en veillant à ce que les enjeux horizontaux fassent l'objet d'un rapport. Nous continuons de souscrire à cette opinion.

1.68 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait donner des directives plus poussées et encourager activement les ministères et organismes à adopter les pratiques suivantes dans leurs rapports sur le rendement :

- cerner les principaux secteurs horizontaux;
- mentionner le ministère principal, s'il y a lieu;
- dégager le résultat prévu pour chaque secteur;
- indiquer de quelle façon les activités et les extrants du ministère ou de l'organisme contribuent aux résultats collectifs du secteur horizontal.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera d'encourager les ministères à présenter des rapports sur les initiatives horizontales. Nous fournirons des conseils plus précis sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement en ce qui a trait aux programmes et aux initiatives qui transcendent les limites ministérielles.

Conclusion

1.69 C'est la première fois que nous utilisons notre modèle plus à fond pour évaluer les rapports sur le rendement. Même si nous avons relevé des pratiques prometteuses et certains défis auxquels font face les neuf ministères ou organismes, nous avons constaté, dans l'ensemble, que leurs progrès quant à l'amélioration des rapports sur le rendement au Parlement sont trop lents. Nos évaluations révèlent aussi que les ministères ou organismes ne reconnaissent pas bien l'importance des rapports sur les enjeux horizontaux.

1.70 Ces conclusions ne sont pas nouvelles. De fait, elles sont conformes aux observations découlant des vérifications précédentes. En 1988, nous avions conclu que les rapports présentés au Parlement n'étaient pas entièrement satisfaisants aux fins de la reddition de comptes. En 1992, nous avons indiqué de nouveau que ces rapports ne fournissaient pas l'information de manière suffisamment exhaustive. En 1997, au moment où le gouvernement revoyait son Système de gestion des dépenses, nous avons indiqué que les progrès au sujet des rapports sur le rendement présentés au Parlement étaient insuffisants. Dans notre rapport de décembre 2000, au chapitre 19, intitulé « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », nous avons conclu que « au rythme actuel, il faudra beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure ».

1.71 Dans notre rapport de décembre 2000, nous avons indiqué les facteurs qui expliquent l'état actuel des rapports. Ce sont les suivants :

- il arrive fréquemment que les principes fondamentaux d'un bon rapport ne soient pas compris ni appliqués;
- l'information sur le rendement est communiquée dans un contexte politique;
- il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport et peu de sanctions pour la production d'un mauvais.

1.72 Divers intervenants peuvent contribuer à surmonter ces obstacles. Bien entendu, les ministères et organismes devraient continuer à tenter d'améliorer leurs rapports sur le rendement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait aussi continuer à les aider en effectuant un examen critique des rapports sur le rendement des ministères et organismes, en assurant un leadership et en fournissant des occasions pour leur faire mieux comprendre et accepter les principes et les pratiques d'une bonne communication de l'information sur le rendement.

1.73 L'étude des rapports sur le rendement par les parlementaires inciterait les ministères et organismes à préparer des rapports de meilleure qualité. Par l'entremise de divers comités permanents, les parlementaires pourraient exiger des clarifications et des explications sur l'information et les attentes à l'égard du rendement. Ils pourraient aussi questionner les ministères et organismes fédéraux.

1.74 Notre bureau continuera d'améliorer et d'utiliser le modèle d'évaluation pour aider à favoriser la présentation de meilleurs rapports sur le rendement au Parlement. En reconnaissant les pratiques prometteuses et en cernant les secteurs susceptibles d'amélioration, nous espérons contribuer à assurer la présentation de rapports de meilleure qualité au Parlement.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement reste fermement engagé à continuer d'améliorer les rapports qu'il fournit au Parlement. Dans cette optique, nous soulignons les efforts qu'a déployés la vérificatrice générale pour évaluer systématiquement les rapports ministériels sur le rendement, pour mettre en évidence leurs points forts et leurs faiblesses et pour prodiguer des conseils sur la manière de les améliorer. Les rapports ministériels sur le rendement font état de la responsabilité qui incombe à chaque ministre et à son ministère de rendre compte au Parlement de leur rendement en fonction des résultats escomptés. Nous estimons que les constatations, y compris le recensement des pratiques prometteuses, aideront à orienter les efforts des ministères et des organismes pour améliorer leurs rapports au Parlement.

Comme il a été précisé dans le Budget de 2003, afin de rehausser la reddition de comptes et la transparence des rapports publics, le gouvernement continuera d'améliorer la pertinence et la clarté de l'information ainsi que la rapidité avec laquelle elle est transmise au Parlement. Il s'agit notamment d'avoir davantage recours aux moyens électroniques pour faire état de ses dépenses et des résultats de ses programmes et de ses activités. Le gouvernement continuera de collaborer avec les députés et sénateurs, les comités parlementaires et la vérificatrice générale pour recenser les possibilités d'améliorer les rapports qu'il soumet au Parlement. Nous miserons sur les résultats de ces échanges et sur les constatations que renferme le présent chapitre, ainsi que sur d'autres sources, pour renouveler nos directives à l'intention des ministères en ce qui a trait aux rapports sur le rendement.

Quant à la recommandation voulant que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage activement les ministères à soumettre des rapports plus complets sur les initiatives horizontales d'importance, le Secrétariat continuera de fournir des conseils plus étoffés au cours de la prochaine période afin d'insister encore plus sur l'importance de rendre compte des initiatives horizontales.

À propos de la vérification

Objectif

Cette vérification a pour but d'évaluer les rapports ministériels sur le rendement, c'est-à-dire

- déterminer la qualité générale des rapports ministériels sur le rendement et fournir au Parlement et aux Canadiens de l'information sur le rendement des ministères et des organismes fédéraux;
- déterminer si les rapports sur le rendement cernent de façon appropriée les enjeux horizontaux, en prenant à titre d'exemple un résultat collectif.

Étendue

Nous avons choisi les rapports sur le rendement de ministères et organismes fédéraux dont le mandat contribue à un enjeu horizontal, en l'occurrence, celui de protéger les Canadiens contre le crime organisé et les menaces terroristes. Cet enjeu horizontal est l'un de ceux que la présidente du Conseil du Trésor a précisés dans le rapport intitulé *Le rendement du Canada 2002*, sous le thème des collectivités.

Nous avons exclu le Service canadien du renseignement de sécurité et le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, parce qu'ils ne sont pas tenus de préparer des rapports sur le rendement. Le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada est aussi exclu, car même si l'Agence prépare un rapport sur le rendement, c'est l'un des trois organismes dont le rapport annuel présenté au Parlement fait l'objet d'une évaluation distincte de la part de notre bureau.

Le regroupement d'organismes semblables nous permet de comparer les questions et les problèmes communs. Même si notre modèle a pour principal rôle d'évaluer les rapports sur le rendement à l'échelon du ministère ou de l'organisme, il tient compte aussi de l'information communiquée à propos des enjeux horizontaux.

Méthode

Dans la présente vérification, nous avons évalué neuf rapports sur le rendement à l'aide de notre modèle d'évaluation.

Ces rapports portaient sur la période se terminant le 31 mars 2002. Ils ont été déposés à la Chambre des communes le 7 novembre 2002.

Dans le modèle d'évaluation, chacun des cinq critères est représenté par un continuum comportant les cinq étapes ou niveaux suivants : de base, passable, satisfaisant, très satisfaisant et excellent. Un rapport sur le rendement exceptionnel obtiendrait une cote « excellent » pour chacun des critères.

La méthode présentée dans notre rapport d'avril 2002, au chapitre 6, intitulé « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », demande aux évaluateurs de valider leurs notes respectives. Gardant cela à l'esprit, notre équipe de vérification a utilisé le modèle pour évaluer les rapports, dont les résultats ont été confirmés par des experts et par l'équipe de vérification du Bureau pour chaque ministère et organisme ayant fait l'objet d'un examen. Nous n'avons pas vérifié les procédures et systèmes utilisés par chacun des ministères ou organismes pour produire l'information présentée dans leur rapport.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Barry Leighton
Directeur : Yves Genest

Doreen Deveen
Denis Jobin
Catherine Livingstone
Albert Melanson
Paul Pilon

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

2

Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques d'inobservation — Douanes

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Ce que nous avons constaté en 2000 et en 2001 4

Ce qui s'est passé depuis 2001 4

Objet du suivi 6

Observations 6

Stratégie d'observation 6

La mise en œuvre du Plan d'amélioration de l'observation progresse lentement 6

Évaluation des risques 7

L'évaluation des risques comporte toujours des lacunes 7

Le ciblage des passagers aériens à risque élevé s'est amélioré 8

Les programmes de pré-autorisation des voyageurs à faible risque vont de l'avant 9

Le ciblage des expéditions commerciales à risque élevé doit encore être amélioré 10

Les initiatives visant les expéditions commerciales à faible risque ne sont pas appuyées par un solide régime de vérification de l'observation 12

Outils et formation 13

Système amélioré utilisé pour traiter les voyageurs dans les aéroports 14

Les problèmes éprouvés avec le système utilisé pour traiter les voyageurs à la frontière terrestre ne sont pas réglés 14

Des craintes subsistent toujours relativement au contrôle des expéditions commerciales à Windsor 15

Des mesures provisoires sont prises pour analyser les résultats des vérifications de l'observation 15

La nouvelle approche relative à la vérification de l'observation des importateurs est partiellement mise en œuvre 16

L'amélioration de la formation des agents des douanes progresse lentement 17

Les agents de vérification de l'observation ont commencé à recevoir une formation 19

Amélioration de la sécurité à la frontière 20

Plans de dépense des fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme 20

Mesures du rendement 22

Les améliorations aux mesures du rendement en sont à l'étape de la planification 22

Conclusion et recommandations 23

À propos du suivi 25

Agence des douanes et du revenu du Canada

La gestion des risques d'inobservation — Douanes

Points saillants

2.1 Les événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions considérables sur le Programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. L'Agence a été confrontée à de nombreux défis en cherchant à décourager et à détecter l'inobservation à la frontière. Dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001, nous lui avons fait plusieurs recommandations pour la gestion des risques d'inobservation dans son Programme des douanes. Nous avons constaté qu'elle a accompli des progrès importants dans la mise en œuvre de deux de nos recommandations. Ainsi, l'Agence recueille dorénavant de l'information préalable sur les voyageurs auprès de la plupart des compagnies aériennes et l'utilise pour cibler les voyageurs aériens à risque élevé. Elle utilise aussi, dans les aéroports, un nouveau système qui permet une meilleure sélection des voyageurs.

2.2 Cependant, dans d'autres cas, l'Agence a donné suite à nos recommandations en partie seulement, même celles qui aideraient à rendre la frontière plus sûre. Nous avons constaté que l'Agence avait élaboré une stratégie pour recueillir de l'information auprès d'autres entités sur les risques découlant des responsabilités qu'elle assume en leur nom et qu'elle a effectivement commencé à recueillir cette information. Elle a mis en place un plan d'action pour renforcer son régime de vérification de l'observation et elle a effectué une analyse préliminaire des résultats des vérifications de l'observation terminées, afin de pouvoir repérer plus facilement les secteurs qui présentent des risques d'inobservation plus élevés. D'ici à ce que la stratégie soit mise en œuvre intégralement et qu'une analyse complète soit effectuée, des lacunes subsisteront dans les évaluations du risque de l'Agence, et dans ses plans de gestion de la frontière et de vérification après la mainlevée.

2.3 L'Agence a adopté des outils pour aider les agents des douanes à déterminer leurs besoins en formation. Elle a également élaboré de nouveaux cours et elle continue d'offrir les cours existants. Cependant, les agents des douanes continuent d'exprimer des inquiétudes au sujet de leur formation et l'Agence n'est pas en mesure de déterminer exactement s'ils ont reçu la formation dont ils ont besoin. L'Agence est en train d'élaborer un ambitieux programme de formation et un plan d'apprentissage à long terme pour ses agents de vérification de l'observation afin de donner suite à nos recommandations de décembre 2001.

2.4 L'Agence n'a pas fait de progrès importants dans la collecte des renseignements qui lui permettraient de dire au Parlement si sa stratégie de

gestion des risques fonctionne ou d'appuyer son évaluation de la mesure dans laquelle elle atteint les objectifs qu'elle s'est fixés pour le Programme des douanes.

2.5 Le 12 décembre 2001, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont signé la Déclaration sur la frontière intelligente. Cette déclaration inclut le *Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente* en 30 points. L'Agence est chargée de huit des initiatives du Plan d'action. Deux de ces initiatives sont NEXUS et le programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES), deux programmes binationaux visant à faciliter le passage à la frontière des voyageurs et des expéditions commerciales à faible risque. En 2001, nous craignions que l'Agence n'ait l'intention de mettre en œuvre un programme canadien semblable pour les expéditions commerciales avant d'avoir solidement établi son régime de vérification de l'observation, qui lui permet de s'assurer que les importateurs respectent les lois et règlements commerciaux. L'Agence s'est employée à améliorer le régime mais, à notre avis, celui-ci n'est pas encore solidement établi et l'Agence doit agir prudemment avec ses programmes visant les expéditions commerciales.

2.6 Nous avons aussi constaté que l'Agence a réalisé des progrès dans la mise en œuvre des autres initiatives du Plan d'action. Elle a mis sur pied des unités de ciblage mixtes avec des représentants du service douanier des États-Unis afin de cibler les conteneurs maritimes en transit, elle a signé une entente avec les États-Unis visant le partage des renseignements sur la fraude douanière et elle a mené à bien un examen conjoint des pratiques relatives aux douanes et à l'immigration dans les ports maritimes internationaux. Elle a découvert des questions d'ordre juridique concernant l'établissement d'installations frontalières communes avec les États-Unis et les étudie actuellement. En outre, elle a instauré des mécanismes pour le partage d'information préalable sur les voyageurs.

2.7 L'Agence s'est vu allouer 433 millions de dollars, qui lui seront versés sur six ans, dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Elle a analysé les raisons pour lesquelles elle avait besoin des fonds et ce qu'elle compte réaliser avec ceux-ci, mais elle n'a pas systématiquement suivi les fonds dépensés.

Réaction de l'Agence. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et elle a indiqué les mesures qu'elle prévoit prendre ou qu'elle a entreprises pour y donner suite.

Introduction

2.8 En avril 2000, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont l'Agence des douanes et du revenu du Canada gère, aux points d'entrée, les risques relatifs aux voyageurs qui arrivent au Canada. En décembre 2001, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont elle gère les risques d'inobservation relatifs aux expéditions commerciales qui entrent au Canada. Nous avons signalé plusieurs problèmes de gestion des risques lors de ces deux vérifications. Dans le présent suivi, nous fournissons un rapport d'étape sur la façon dont l'Agence a amélioré ses activités pour la gestion de ces risques. Le Bureau a aussi récemment mené à bien une vérification portant, entre autres, sur la façon dont Citoyenneté et Immigration Canada gère les risques que présente l'immigration aux points d'entrée. Les résultats de cette vérification figurent dans le Rapport de 2003 de la vérificatrice générale, chapitre 5, Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle.

2.9 Le Programme des douanes est une partie importante de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le *Rapport sur les plans et priorités* de l'Agence pour 2002-2003 précise que le résultat escompté du Programme des douanes est que « la santé et la sécurité des Canadiens et les intérêts des entreprises sont protégés, et que la croissance économique du Canada est accrue grâce à une saine gestion de la frontière et des politiques commerciales ».

2.10 L'Agence consacre environ 16 p. 100 de ses ressources au Programme des douanes (voir la pièce 2.1). Les dépenses pour le Programme des douanes ont augmenté en 2002-2003. Cependant, elles devraient diminuer au cours des deux prochaines années, alors que le total des dépenses prévues de l'Agence devrait augmenter. Environ 8 300 personnes travaillent pour le Programme des douanes, plus de la moitié étant des agents des douanes en uniforme. Cependant, ce nombre devrait baisser d'ici 2004-2005.

Pièce 2.1 Ressources de l'Agence pour son programme des douanes et d'autres secteurs d'activités*

	Réel 2000-2001	Réel 2001-2002	Prévu 2002-2003	Prévu 2003-2004	Prévu 2004-2005
Services douaniers (en millions de dollars)	495,9	560,2	592,1**	533,2	527,6
Tous les secteurs d'activités (en millions de dollars)	3 101,5	3 399,3	3 363,8	3 364,5	3 431,9
Équivalents à temps plein — services douaniers	7 206	7 348	8 398	8 174	8 075
Équivalents à temps plein — tous les secteurs d'activités	43 173	45 729	47 551	47 498	48 028

* Les autres secteurs d'activités de l'Agence sont les services fiscaux, les programmes de prestations et d'autres services, les appels et la gestion et la direction de l'entreprise.

** Les dépenses prévues pour 2002-2003 incluent les fonds prévus dans le Plan budgétaire de 2001 pour les initiatives de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada, rapports annuels au Parlement et le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003

Introduction

2.8 En avril 2000, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont l'Agence des douanes et du revenu du Canada gère, aux points d'entrée, les risques relatifs aux voyageurs qui arrivent au Canada. En décembre 2001, nous avons communiqué les résultats de notre vérification de la façon dont elle gère les risques d'inobservation relatifs aux expéditions commerciales qui entrent au Canada. Nous avons signalé plusieurs problèmes de gestion des risques lors de ces deux vérifications. Dans le présent suivi, nous fournissons un rapport d'étape sur la façon dont l'Agence a amélioré ses activités pour la gestion de ces risques. Le Bureau a aussi récemment mené à bien une vérification portant, entre autres, sur la façon dont Citoyenneté et Immigration Canada gère les risques que présente l'immigration aux points d'entrée. Les résultats de cette vérification figurent dans le Rapport de 2003 de la vérificatrice générale, chapitre 5, Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle.

2.9 Le Programme des douanes est une partie importante de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le *Rapport sur les plans et priorités* de l'Agence pour 2002-2003 précise que le résultat escompté du Programme des douanes est que « la santé et la sécurité des Canadiens et les intérêts des entreprises sont protégés, et que la croissance économique du Canada est accrue grâce à une saine gestion de la frontière et des politiques commerciales ».

2.10 L'Agence consacre environ 16 p. 100 de ses ressources au Programme des douanes (voir la pièce 2.1). Les dépenses pour le Programme des douanes ont augmenté en 2002-2003. Cependant, elles devraient diminuer au cours des deux prochaines années, alors que le total des dépenses prévues de l'Agence devrait augmenter. Environ 8 300 personnes travaillent pour le Programme des douanes, plus de la moitié étant des agents des douanes en uniforme. Cependant, ce nombre devrait baisser d'ici 2004-2005.

Pièce 2.1 Ressources de l'Agence pour son programme des douanes et d'autres secteurs d'activités*

	Réel 2000-2001	Réel 2001-2002	Prévu 2002-2003	Prévu 2003-2004	Prévu 2004-2005
Services douaniers (en millions de dollars)	495,9	560,2	592,1**	533,2	527,6
Tous les secteurs d'activités (en millions de dollars)	3 101,5	3 399,3	3 363,8	3 364,5	3 431,9
Équivalents à temps plein — services douaniers	7 206	7 348	8 398	8 174	8 075
Équivalents à temps plein — tous les secteurs d'activités	43 173	45 729	47 551	47 498	48 028

* Les autres secteurs d'activités de l'Agence sont les services fiscaux, les programmes de prestations et d'autres services, les appels et la gestion et la direction de l'entreprise.

** Les dépenses prévues pour 2002-2003 incluent les fonds prévus dans le Plan budgétaire de 2001 pour les initiatives de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada, rapports annuels au Parlement et le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2002-2003

Ce que nous avons constaté en 2000 et en 2001

2.11 Notre vérification de 2000 nous a permis de voir que l'Agence modernisait ses opérations douanières et utilisait de nouvelles technologies. Cependant, nous avons pu constater qu'elle n'avait pas de stratégie d'observation globale pour son Programme des douanes. Nous avons aussi observé que, même si l'Agence utilisait une approche de gestion des risques pour déterminer quels voyageurs présentent le plus grand danger pour la société canadienne, son évaluation des risques était incomplète parce qu'il lui manquait des renseignements importants d'autres ministères et organismes. Finalement, nous avons noté que les agents des douanes aux postes frontières et dans les aéroports devaient être mieux équipés et formés pour s'acquitter de leurs fonctions complexes.

2.12 Notre vérification de 2001 nous a permis de constater que l'Agence avait rendu plus facile l'importation des marchandises légitimes au Canada et qu'elle avait offert aux importateurs plusieurs options pour le traitement des expéditions commerciales. Cependant, elle devait améliorer ses activités d'exécution, en particulier le repérage des expéditions commerciales à risque élevé et l'analyse du résultat de ses activités. Nous avons aussi constaté que, après six ans d'efforts soutenus, l'Agence avait peu progressé pour ce qui est d'évaluer dans quelle mesure les importateurs respectent les lois et règlements des douanes régissant les échanges commerciaux. Toutefois, l'Agence travaillait à une nouvelle approche qui semblait prometteuse.

2.13 Le Comité permanent des comptes publics a tenu une audience visant notre vérification de 2001 et a publié un rapport le 12 décembre 2002. Le Comité s'est fait l'écho de plusieurs de nos préoccupations et a fait six recommandations à l'Agence. Le gouvernement donnera suite au rapport du Comité en mai 2003.

Ce qui s'est passé depuis 2001

2.14 Les événements du 11 septembre 2001 ont eu une incidence considérable sur le Programme des douanes. Durant les heures qui ont suivi les attaques, les points d'entrée dans l'ensemble du Canada ont été placés en état d'alerte générale et les agents des douanes ont été mobilisés pour traiter les nombreux avions qui étaient déroutés des États-Unis sur le Canada. Durant les jours et les semaines qui ont suivi les attaques, l'Agence a accru le contrôle des voyageurs et des expéditions afin de détecter les activités terroristes potentielles.

2.15 Depuis lors, les ministères et les organismes des gouvernements canadiens et américains ont renforcé leurs partenariats afin d'améliorer la sécurité et d'autres services à la frontière, tout en facilitant la circulation des personnes et des marchandises légitimes. Le 12 décembre 2001, la Déclaration sur la frontière intelligente a été signée par les deux gouvernements. La Déclaration inclut le *Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente* en 30 points, qui repose sur les quatre piliers suivants :

- la circulation sécuritaire des personnes,
- la circulation sécuritaire des marchandises,

- une infrastructure sécuritaire,
- la coordination et le partage de l'information dans le cadre de l'exécution des objectifs du plan.

2.16 L'Agence est responsable de mettre en œuvre les initiatives suivantes du Plan d'action :

- instaurer un système d'inspection de remplacement unique, appelé NEXUS, qui permet aux voyageurs pré-autorisés de franchir facilement la frontière;
- partager l'information préalable sur les voyageurs et l'information du dossier du passager pour les voyageurs aériens;
- s'assurer que les pratiques des douanes et de l'immigration soient en place dans les ports maritimes internationaux, y compris dans les gares maritimes;
- mettre en place un traitement harmonisé dans le secteur commercial pour la circulation dans les deux sens des marchandises commerciales des négociants pré-autorisés;
- traiter le fret routier et ferroviaire dans des emplacements éloignés de la frontière afin d'améliorer la sécurité et de faciliter les échanges commerciaux;
- créer des installations frontalières communes dans des emplacements éloignés;
- partager avec les États-Unis des renseignements sur la fraude douanière et d'autres données douanières aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*;
- coopérer avec le service douanier des États-Unis (United States Bureau of Customs and Border Protection), afin de cibler les conteneurs maritimes à risque élevé qui arrivent dans les ports canadiens à destination des États-Unis ou qui arrivent dans des ports américains à destination du Canada.

2.17 Dans le cadre de son initiative Sécurité publique et antiterrorisme annoncée dans le Budget de 2001, le gouvernement a réservé 433 millions de dollars sur six ans afin que l'Agence puisse élaborer des projets visant à accroître la sécurité des Canadiens. Certains de ces projets ont été élargis pour devenir des initiatives binationales faisant partie du Plan d'action en 30 points. En 2004, notre bureau a l'intention de faire rapport sur les fonds supplémentaires pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme et sur la façon dont ils ont été dépensés.

2.18 Depuis le 11 septembre 2001, l'Agence a dû relever de nombreux défis et a consacré beaucoup de temps à revoir ses opérations frontalières. Certaines des initiatives qui faisaient partie d'*Investir dans l'avenir : Le Plan d'action des douanes pour 2000-2004* ont été instaurées plus tôt que prévu à l'origine. Dans sa mise en œuvre de la Déclaration sur la frontière intelligente, l'Agence met l'accent sur l'accroissement du niveau de coopération avec les États-Unis et sur les programmes binationaux. La gestion de la frontière évolue rapidement alors que les deux pays visent à améliorer la

sécurité sans nuire à la libre circulation des marchandises et des personnes légitimes.

Objet du suivi

2.19 Notre suivi avait pour objet de déterminer les progrès accomplis par l'Agence dans l'application des recommandations que nous avions faites dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001 et dans la mise en œuvre des huit initiatives du Plan d'action en 30 points dans le cadre de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader. Même si nos travaux de vérification antérieurs ont été terminés avant le 11 septembre 2001, un grand nombre de nos recommandations visaient à améliorer la façon dont l'Agence gère les risques auxquels elle est confrontée à la frontière et à mesurer l'efficacité de ses méthodes. Nous voulions aussi déterminer si l'Agence avait planifié de manière appropriée la façon dont elle dépenserait les 433 millions de dollars qui lui reviennent sur les 7,7 milliards de dollars réservés dans le Budget de 2001 dans le cadre de l'initiative de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. L'étendue et les critères de cette vérification sont énoncés dans la section « À propos du suivi », à la fin de ce chapitre.

Observations

Stratégie d'observation

La mise en œuvre du Plan d'amélioration de l'observation progresse lentement

2.20 En 2000, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas, pour son Programme des douanes, de stratégie d'observation qui décrivait ses plans visant à encourager l'observation volontaire ou qui énonçait son approche relative à une exécution responsable. Une stratégie exhaustive, bien articulée, est un élément clé pour favoriser l'observation et gérer les risques de manière intelligente.

2.21 En 2001, nous avons constaté que l'Agence avait mis en œuvre son Plan d'amélioration de l'observation. Le plan énonçait une méthode systématique de gestion du Programme des douanes basée sur le risque. Il était appuyé par un plan de gestion de la frontière, un plan de vérification après la mainlevée et un plan des services à la clientèle. L'Agence savait que plusieurs années seraient nécessaires pour pouvoir appliquer le plan dans son intégralité. En particulier, de nombreuses lacunes en matière d'information devaient être comblées.

2.22 Le Plan d'amélioration de l'observation de 2002-2003 énonce ce qui suit :

- les priorités nationales des douanes pour les examens des voyageurs et des expéditions commerciales à la frontière;
- les vérifications de l'observation sur la façon dont les importateurs respectent les lois et règlements régissant les échanges commerciaux;
- les activités des services à la clientèle visant à favoriser l'observation;
- les enquêtes sur la contrebande et la fraude.

Les examens à la frontière sont effectués aux points d'entrée et sont axés sur les menaces à la santé, à la sécurité et à la protection des Canadiens, comme le terrorisme et la contrebande. Les autres activités énoncées dans le plan n'ont habituellement pas lieu à la frontière.

2.23 Un des objectifs du Plan d'amélioration de l'observation est de recueillir et d'analyser des renseignements sur les tendances en matière d'observation afin que l'Agence puisse repérer l'inobservation et y remédier de manière appropriée. Cependant, comme l'Agence l'a énoncé dans son rapport annuel pour l'année se terminant le 31 mars 2002, elle n'a pas accompli tout ce qu'elle avait prévu dans le plan. Par exemple, elle étudie toujours quelles mesures de référence permettraient le mieux d'évaluer et de communiquer les niveaux d'observation généraux. De plus, les lacunes en matière d'information continuent de rendre l'analyse difficile. Nous encourageons l'Agence à persévérer.

Évaluation des risques

2.24 Lors de l'élaboration d'une stratégie d'observation, il importe de comprendre les risques, de déterminer leur importance et de trouver la meilleure façon de les contrôler. Chaque voyageur ou expédition qui entre au Canada présente un risque, mais l'Agence considère celui-ci peu élevé dans la plupart des cas (voir la pièce 2.2). Afin de réduire les retards autant que possible, l'Agence vérifie surtout à la frontière les risques touchant la santé, la sécurité et la protection. Même dans ce cas, l'examen de chaque voyageur ou expédition n'est ni souhaitable ni utile. L'Agence a recours à diverses techniques pour se concentrer sur les voyageurs et les expéditions qui présentent le plus grand risque. Dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001, nous avons décrit certaines de ces techniques, signalé quelques faiblesses et recommandé des façons de les améliorer.

L'évaluation des risques comporte toujours des lacunes

2.25 Les douanes s'acquittent d'une fonction de première ligne aux points d'entrée et appliquent leurs propres lois et une partie de celles d'autres entités gouvernementales, dont Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Environnement Canada. En 2000, nous avons pu constater que l'évaluation faite par l'Agence des risques qui existent aux points d'entrée ne comprenait pas les renseignements d'autres entités sur les risques qui découlent des responsabilités qu'elle assume en leur nom. Cette année, nous avons constaté que l'Agence a élaboré une stratégie en vue d'instaurer une méthode pour recueillir ces renseignements et les utiliser dans son Plan d'amélioration de l'observation. Nous avons également constaté qu'elle a commencé à recueillir ces renseignements et à les incorporer dans son plan de gestion de la frontière et son plan de vérification après la mainlevée. L'Agence doit rapidement mettre en œuvre cette stratégie pour que ses plans comprennent les priorités des autres entités en ce qui concerne les risques, ce qui aidera ses agents à concentrer leurs efforts sur les secteurs les plus à risque. À long terme, l'Agence doit intégrer l'information sur les risques relatifs aux autres entités à ses évaluations globales des risques.

Pièce 2.2 Chaque voyageur ou expédition qui franchit la frontière présente un risque possible

Personnes non admissibles qui entrent au Canada :

- immigrants illégaux;
- terroristes;
- personnes avec un casier judiciaire.

Marchandises illégales (contrebande) qui entrent au Canada :

- cocaïne, héroïne, ecstasy, cannabis et autres;
- pornographie, particulièrement pornographie juvénile;
- armes et armes à feu.

Marchandises d'utilisation restreinte ou marchandises ayant besoin de licences qui entrent au Canada :

- boissons alcooliques et produits du tabac;
- espèces en voie de disparition;
- textiles, protéines du lait et médicaments sur ordonnance;
- déchets dangereux;
- marchandises contaminées, comme celles contaminées par la fièvre aphteuse.

Voyageurs, importateurs, transporteurs et chauffeurs qui font des déclarations incorrectes (intentionnellement ou non) :

- réponses incorrectes aux questions posées par les agents des douanes;
- description incorrecte des marchandises, y compris le pays d'origine, les quantités, la valeur, l'utilisation ultime et le classement tarifaire (important pour le ciblage).

2.26 En 2000, nous avons recommandé que l'Agence conclue ou mette à jour, sur une base prioritaire, des protocoles d'entente (PE) avec les autres entités qu'elle représente. Il est important d'aider à faire en sorte que les rôles et responsabilités soient compris et que l'information soit communiquée en temps opportun. Des discussions ont eu lieu depuis et l'Agence nous a indiqué qu'elle entend mener à terme ou mettre à jour la majorité des PE relatifs aux douanes conclus avec d'autres entités d'ici le 31 mars 2005. Nous notons que des PE ont déjà été signés avec cinq autres entités, dont le PE avec Citoyenneté et Immigration Canada, qui a été signé le 6 mars 2003.

Le ciblage des passagers aériens à risque élevé s'est amélioré

2.27 Les douanes utilisent des méthodes de ciblage pour identifier les voyageurs aériens à risque élevé avant leur arrivée au Canada. Ces méthodes incluent la comparaison des noms des passagers à ceux figurant dans les bases de données qui contiennent de l'information pouvant servir au renseignement, ainsi que de l'information sur les infractions précédentes relatives aux douanes et à l'immigration.

2.28 En 2000, nous avons noté que certaines unités de ciblage des douanes recevaient, sur une base ponctuelle, de l'information préalable sur les voyageurs pour les voyageurs aériens, à la discrétion du transporteur. Nous avons recommandé que l'Agence fasse de l'obtention de l'information préalable sur les voyageurs une haute priorité.

2.29 En 2001, une loi exigeant que les compagnies aériennes communiquent de l'information préalable sur les voyageurs et le dossier du passager à l'Agence des douanes et du revenu du Canada a été adoptée. L'information préalable sur les voyageurs comprend le nom complet, la date de naissance, la citoyenneté et quelques détails tirés des documents de voyage. Le dossier du passager comprend d'autres renseignements détaillés sur le voyage, comme tous les endroits où le voyageur s'est rendu par avion et la façon dont le billet d'avion a été payé. En octobre 2002, l'Agence a commencé à recueillir l'information préalable sur les voyageurs et elle s'attend de commencer à recevoir les dossiers des passagers à l'été 2003. Elle utilise cette information pour repérer les passagers à risque élevé et elle a l'intention de la conserver dans une base de données pendant six ans pour mieux déterminer les menaces contre la santé et la sécurité du public et les menaces criminelles et pour aider d'autres organismes à ces fins. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada avait des craintes au sujet de l'intention de l'Agence de conserver l'information, mais ces craintes ont été apaisées.

2.30 L'Agence a aussi mis en place des unités de ciblage des passagers dans huit grands aéroports canadiens afin d'étudier les renseignements reçus et de cibler les passagers à risque élevé. Les passagers ciblés sont habituellement renvoyés à une inspection secondaire où on leur pose d'autres questions. Des agents de Citoyenneté et Immigration Canada travaillent dans trois de ces unités et, d'ici le printemps 2003, il devrait y en avoir dans les huit unités. L'Agence et Citoyenneté et Immigration Canada collaborent aussi avec le service douanier des États-Unis pour partager l'information sur les voyageurs à risque élevé. Par exemple, des unités conjointes d'analyse des passagers ont été mises en place dans les aéroports internationaux de Vancouver et de Miami en septembre 2002. Ces projets pilotes seront évalués au printemps 2003.

2.31 Lorsque nous nous sommes rendus dans les aéroports canadiens en décembre 2002, nous avons remarqué que les agents des douanes recevaient peu d'information préalable sur les voyageurs des compagnies aériennes. Plusieurs compagnies aériennes testaient toujours leurs capacités de transmettre l'information par voie électronique à l'Agence. Parallèlement, plusieurs compagnies aériennes télécopiaient l'information à l'Agence. En mars 2003, la situation s'était déjà améliorée, de sorte que la plupart des compagnies aériennes transmettaient leur information par voie électronique. Toutefois, une grande compagnie aérienne transmettait de l'information sur les vols en Amérique du Nord, mais pas sur la majorité de ses vols internationaux. Tant que l'Agence ne recevra pas par voie électronique l'information sur la grande majorité des voyageurs arrivant au Canada, le programme de ciblage sera limité.

Les programmes de pré-autorisation des voyageurs à faible risque vont de l'avant

2.32 Un objectif important du Plan d'action des douanes de 2000-2004 et de la Déclaration sur la frontière intelligente est de pré-autoriser les voyageurs à faible risque afin de leur permettre de franchir la frontière rapidement pour que les agents des douanes puissent se concentrer sur

d'autres voyageurs susceptibles de présenter un risque élevé. Il y a deux programmes de pré-autorisation pour les voyageurs :

- CANPASS — un programme canadien et
- NEXUS — un programme conjoint du Canada et des États-Unis.

2.33 **Frontières terrestres.** En 2000, nous avons examiné l'expérience acquise par l'Agence avec le programme CANPASS–Autoroutes et remarqué que toutes les possibilités n'avaient pas été exploitées. CANPASS–Autoroutes a maintenant été remplacé par NEXUS–Autoroutes. Les voyageurs qui reçoivent une carte NEXUS–Autoroutes sont considérés à faible risque par le Canada et les États-Unis et peuvent utiliser leur carte pour entrer dans l'un ou l'autre pays. NEXUS–Autoroutes a été d'abord mis en œuvre au pont Blue Water (Sarnia–Port Huron) en 2000 et a été étendu à d'autres emplacements en Colombie-Britannique et en Ontario en 2002-2003. Le projet pilote du pont Blue Water a été évalué et les résultats étaient encourageants. L'Agence doit préciser ses plans d'évaluation pour les nouveaux emplacements afin d'être sûre que les objectifs du programme sont atteints.

2.34 **Aéroports.** Alors que CANPASS–Autoroutes a été remplacé par NEXUS–Autoroutes, l'Agence prévoit aller de l'avant avec son programme CANPASS–Air, pour les voyageurs aériens. Ce programme a été expérimenté pendant plusieurs années à l'aéroport international de Vancouver, mais a connu peu de succès. Un centre d'inscription CANPASS–Air a été ouvert à Vancouver en mars 2003. Les plans prévoient l'ouverture de centres d'inscription dans d'autres aéroports dans l'avenir. L'Agence prévoit aussi mettre en place NEXUS–Air aux aéroports d'Ottawa et de Montréal en 2004 dans le cadre d'un projet pilote d'un an.

2.35 L'Agence n'a pas mené d'études de faisabilité pour l'initiative CANPASS–Air ou l'initiative NEXUS–Air, bien qu'elle compte effectuer une enquête de marketing. Cela nous préoccupe car des études de faisabilité sont nécessaires pour démontrer si les initiatives constitueraient des investissements intéressants. Nous avions eu la même crainte en 2000 relativement au programme CANPASS–Autoroutes.

Le ciblage des expéditions commerciales à risque élevé doit encore être amélioré

2.36 Déterminer quelles expéditions commerciales présentent le risque le plus élevé de non-respect des lois canadiennes est une partie importante de l'application de ces lois. Cela permet aussi aux expéditions à faible risque d'entrer au Canada plus facilement. En 2001, nous avons pu constater certaines faiblesses dans le processus de ciblage et nous avons recommandé plusieurs améliorations. L'Agence a accepté d'apporter des améliorations, à condition que les systèmes et les ressources financières nécessaires soient disponibles.

2.37 Cette année, nous avons constaté qu'il y avait eu peu d'améliorations pour apaiser nos craintes au sujet du ciblage des expéditions commerciales à risque élevé. Cependant, l'Agence a élaboré et dispensé un cours sur le

ciblage des expéditions commerciales et elle a amélioré son ciblage des conteneurs maritimes en transit. Dans un bureau de la frontière terrestre, nous avons également remarqué une priorité accrue sur le ciblage des expéditions à risque élevé et sur l'affectation des ressources nécessaires à cette fin. Toutefois, dans un autre bureau de la frontière terrestre, nous avons remarqué que la fonction de ciblage avait été éliminée et que les agents des douanes comptaient sur les renseignements fournis par la Direction de la contrebande et des services de renseignement de l'Agence pour cibler les expéditions à risque élevé.

2.38 Nous avons aussi constaté que le nombre d'examens d'expéditions commerciales avaient doublé entre le 1er avril 2001 et le 31 mars 2002 par rapport à l'année précédente. Cela comprenait une augmentation de 50 p. 100 du nombre des examens aléatoires. Cependant, nous avons constaté que les douanes avaient peu procédé à l'analyse des résultats de ces examens aléatoires, ce qui aurait pu améliorer leur ciblage. De plus, les agents des douanes nous ont encore dit que, si d'autres priorités opérationnelles se présentent, ils se concentrent moins sur les examens aléatoires. Cela aussi pourrait diminuer l'utilité des examens aléatoires pour repérer d'éventuelles cibles à risque élevé.

2.39 **Analyse comparative dans le mode maritime.** Une des initiatives de la Déclaration sur la frontière intelligente consiste à étudier les pratiques des douanes et de l'immigration dans les ports maritimes internationaux, y compris dans les gares maritimes de traversiers. Des représentants de l'Agence, de Citoyenneté et Immigration Canada, du service douanier des États-Unis et du service d'immigration et de naturalisation (Immigration and Naturalization Service) des États-Unis ont fait l'étude et annoncé les résultats en mai 2002. L'objectif de l'étude était de recenser les meilleures pratiques, les points forts et les points faibles et de formuler des recommandations. La prochaine étape de ce projet consiste à mettre au point un plan d'action pour donner suite aux recommandations.

2.40 **Ciblage des conteneurs maritimes.** Un grand nombre des conteneurs arrivant dans les ports maritimes canadiens ont les États-Unis pour destination. De même, certains conteneurs arrivant dans les ports maritimes américains sont destinés au Canada. Dans le cadre de leur Plan d'action conjoint en 30 points, le Canada et les États-Unis travaillent à améliorer l'inspection des conteneurs en ciblant les conteneurs maritimes en transit. Des unités de ciblage mixtes ont été créées en 2002 à Halifax, Montréal, Vancouver, Newark (New Jersey) et Seattle (Washington). Dans les ports canadiens, des agents américains ciblent des conteneurs à destination des États-Unis, qui sont ensuite examinés par des agents des douanes canadiens. Dans les ports américains, des agents canadiens ciblent des conteneurs à destination du Canada, qui sont ensuite examinés par des agents des douanes des États-Unis. Des agents de ces unités nous ont dit que la capacité d'échange de renseignements les a aidés à cibler les conteneurs à risque élevé. L'efficacité de cette initiative relativement au repérage de personnes non admissibles ou de contrebande n'a pas été évaluée.

2.41 Partage des renseignements sur la fraude douanière. Le Plan d'action en 30 points inclut une initiative qui permet aux deux pays le partage des renseignements sur la fraude douanière. Une entente a été signée pour énoncer les modalités du partage des renseignements. Par exemple, l'entente stipule que seuls les renseignements sur des importateurs spécifiques, soupçonnés d'avoir commis une fraude douanière dans un des deux pays, peuvent être communiqués. À ce jour, aucun des deux pays n'a demandé de renseignements visés par cette entente.

Les initiatives visant les expéditions commerciales à faible risque ne sont pas appuyées par un solide régime de vérification de l'observation

2.42 Un objectif clé du Plan d'action des douanes de 2000-2004 et de la Déclaration sur la frontière intelligente est de faire en sorte que les expéditions commerciales à faible risque puissent franchir la frontière rapidement et que les agents des douanes puissent ainsi se concentrer sur les autres expéditions qui pourraient présenter des risques élevés. À cette fin, les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent obtenir une autorisation préalable. Il y a deux programmes d'autorisation préalable pour les expéditions commerciales :

- le Programme d'autocotisation des douanes (PAD) — un programme canadien;
- le programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) — un programme mixte du Canada et des États-Unis.

2.43 Programme d'autocotisation des douanes. Au moment de notre vérification de 2001, l'Agence projetait de mettre en œuvre le PAD. Ce programme permet aux importateurs pré-autorisés de faire passer rapidement leurs expéditions à la frontière et de les déclarer en détail plus facilement. Les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent tous être pré-autorisés pour participer au programme. Une fois que les participants ont été autorisés, la vérification des expéditions à la frontière est limitée. L'Agence se fie plutôt à ses vérifications de l'observation pour s'assurer que les importateurs ont déclaré les marchandises comme il se doit et qu'ils ont payé tous les droits et taxes exigibles. Les vérifications de l'observation sont très importantes dans un régime d'autocotisation. En 2001, nous craignions que l'Agence n'ait l'intention de mettre en œuvre le PAD avant d'avoir solidement établi son régime de vérification de l'observation. Le Comité permanent des comptes publics a exprimé des préoccupations similaires et, en décembre 2002, il a recommandé que la mise en œuvre du PAD soit retardée.

2.44 Toutefois, l'Agence était déjà allée de l'avant avec le PAD. À ce jour, cinq grands importateurs ont été autorisés à utiliser le programme, ainsi qu'un grand nombre de compagnies de transport et de chauffeurs. Les importations de ces cinq entreprises représentent environ 21 p. 100 de la valeur totale de toutes les marchandises importées au Canada. L'Agence cible des importateurs dont la participation au programme, d'ici 2005, représenterait 50 p. 100 de la valeur totale de toutes les marchandises importées au Canada. Environ 1 000 grands importateurs seraient visés. Au fur et à mesure que le taux de participation au PAD augmente, le risque de ne pas découvrir de cas

d'inobservation augmente également si un solide régime de vérification de l'observation n'est pas en place.

2.45 Depuis notre vérification de 2001, l'Agence a mis en place le cadre nécessaire pour renforcer son régime de vérification de l'observation et des dispositifs de mesure pour analyser les résultats de la vérification de l'observation. Elle a commencé à mettre en œuvre une approche en deux volets pour vérifier l'observation de la loi par les importateurs. Toutefois, nous sommes d'avis que l'Agence n'a pas encore solidement établi son régime de vérification de l'observation (voir les paragraphes 2.60 à 2.67). Nous continuons de craindre qu'elle ne puisse pas s'assurer adéquatement que les importateurs pré-autorisés respectent les lois et règlements du Canada régissant les échanges commerciaux.

2.46 **Programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES).** Les gouvernements du Canada et des États-Unis ont mis en œuvre un programme binational appelé EXPRES afin de faciliter le passage à la frontière des expéditions commerciales à faible risque. Les importateurs, les compagnies de transport et les chauffeurs doivent tous être pré-autorisés dans le cadre du PAD pour participer au programme EXPRES. Des centres d'inscription ont été ouverts à plusieurs postes frontières. À ce jour, deux importateurs ont été autorisés à participer au programme EXPRES. Comme pour le PAD, nous craignons que l'Agence n'applique le programme EXPRES avant que son régime de vérification de l'observation n'ait été solidement établi. Selon nous, l'Agence doit agir prudemment avec le PAD et le programme EXPRES.

2.47 **Éloignement du processus de dédouanement.** Le Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente inclut aussi une initiative visant à éloigner le processus de dédouanement de la frontière. Par exemple, les agents des douanes du Canada et des États-Unis pourraient mener leurs activités dans l'un ou l'autre pays, dans un bureau commun. Cette initiative a pour but de réduire le temps de passage à la frontière. Des discussions ont eu lieu entre l'Agence et le bureau des services douaniers des États-Unis. Cependant, quelques questions juridiques doivent être réglées avant qu'un plan puisse être présenté aux hauts fonctionnaires, approuvé et mis en vigueur.

Outils et formation

2.48 Les agents des douanes doivent appliquer la législation douanière et des parties de lois qui régissent d'autres ministères et organismes. Ils doivent connaître les exigences relatives aux passeports et aux visas ainsi que les lois qui visent un large éventail de produits et de services. Les agents des douanes qui travaillent à la ligne d'inspection primaire doivent décider rapidement s'ils laissent passer les voyageurs et les expéditions commerciales ou s'ils doivent les renvoyer à une inspection secondaire, où davantage de questions seront posées et, dans certains cas, un examen sera effectué.

2.49 Compte tenu de la complexité des fonctions des agents des douanes, il est essentiel qu'ils aient l'information, les outils et la formation dont ils ont besoin pour prendre des décisions appropriées rapidement. Dans nos vérifications de 2000 et de 2001, nous avons pu constater que l'information

n'était pas toujours partagée, que les systèmes dont dépendaient les agents devaient être améliorés et que la formation n'était pas uniforme.

Système amélioré utilisé pour traiter les voyageurs dans les aéroports

2.50 Les voyageurs arrivant au Canada par avion se voient demander de remplir une carte de déclaration douanière avant leur passage à la douane. Un agent examine leur déclaration et effectue une brève entrevue.

2.51 En 2000, nous avions constaté qu'un des principaux systèmes utilisé par les agents des douanes pour décider s'ils doivent renvoyer un voyageur à un examen secondaire était désuet et était utilisé moins de 50 p. 100 du temps. Depuis lors, l'Agence a installé le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire. Ce système est directement relié à des bases de données de l'Agence et de Citoyenneté et Immigration Canada, de sorte que les agents des douanes ont un accès immédiat à l'information sur les « avis de surveillance » et les mesures d'exécution. Un avis de surveillance signale aux agents des douanes qu'ils doivent renvoyer certains particuliers à une inspection secondaire. Nous avons pu constater que les agents utilisaient ce système pour au moins 90 p. 100 des passagers aériens traités. Il s'agit d'une amélioration importante par rapport à 2000.

Les problèmes éprouvés avec le système utilisé pour traiter les voyageurs à la frontière terrestre ne sont pas réglés

2.52 Les voyageurs qui arrivent au Canada aux postes frontières terrestres restent dans leur véhicule pendant qu'un agent des douanes les interroge. Les cartes de déclaration ne sont pas requises aux postes frontières terrestres. Habituellement, les voyageurs doivent seulement montrer une pièce d'identité.

2.53 À de nombreux postes frontières terrestres, les agents des douanes utilisent le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire — Autoroutes pour contrôler les voyageurs. Le système lit les plaques d'immatriculation et les compare avec une base de données des douanes pour vérifier s'il y a eu des mesures d'exécution antérieures ou des avis de surveillance. Les agents peuvent aussi utiliser le système pour vérifier les avis de surveillance de l'immigration.

2.54 En 2000, nous avons pu constater que le taux de lecture correcte des plaques d'immatriculation par le système est d'environ 70 p. 100. Pour les 30 p. 100 restants, les agents des douanes ont dû corriger manuellement les renseignements enregistrés avant que le système puisse les comparer avec ceux de la base de données. Nous avons recommandé que l'Agence étudie la possibilité d'améliorer le système. Même si l'Agence a discuté de la fiabilité des lecteurs de plaques d'immatriculation avec le fabricant, nous n'avons relevé aucune amélioration. Cela est un problème, car l'agent qui doit corriger l'information porte moins d'attention à l'interrogation des occupants du véhicule. Ainsi, nous courrons le risque que des voyageurs qui devraient être renvoyés à un examen secondaire ne le soient pas. Ce risque est plus grand lorsque l'agent ne corrige pas la lecture des plaques d'immatriculation.

2.55 Nous avons aussi remarqué que le système de l'Agence repose sur l'information relative aux plaques d'immatriculation et qu'il ne peut pas se connecter automatiquement au système de surveillance de Citoyenneté et Immigration Canada, qui repose sur l'information relative aux pièces d'identité personnelles. À moins que les agents des douanes n'introduisent le nom d'une personne dans le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire, il est peu probable qu'ils sachent s'il y a un avis de surveillance de l'immigration pour cette personne. Mais ils procèdent ainsi dans moins de 10 p. 100 des cas. Ils comptent plutôt sur leur jugement pour décider s'ils doivent renvoyer les voyageurs à un examen secondaire pour l'immigration.

2.56 Pour finir, nous avons noté que le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire qui est utilisé dans les aéroports est aussi disponible dans onze postes frontières routiers pour traiter les données des personnes qui voyagent par autobus. Il est aussi à l'essai dans deux postes frontières routiers pour traiter les données des chauffeurs de camion.

Des craintes subsistent toujours relativement au contrôle des expéditions commerciales à Windsor

2.57 En 2001, nous étions préoccupés par le fait que l'installation pour l'examen des expéditions commerciales au pont Ambassador à Windsor se trouve à deux kilomètres du pont. À moins que des agents n'escortent le camion du pont jusqu'à l'installation, ce qui arrivait rarement, l'Agence ne pouvait pas être sûre que le camion se rendait directement jusqu'à l'installation, ou que personne n'avait eu illégalement accès à l'expédition. Le Comité permanent des comptes publics était aussi préoccupé par cette situation. En décembre 2002, il a recommandé que l'Agence trouve une solution dès que possible et qu'un rapport contenant des options, des solutions et un plan d'action soit rédigé et présenté à la Chambre des communes pour le 31 mars 2003 au plus tard.

2.58 Cette année, nous avons constaté que l'Agence avait publié en novembre 2001 un bulletin sur l'escorte des expéditions à risque élevé. Des fonctionnaires nous ont dit que des escortes sont utilisées dans les situations à risque élevé, lorsqu'un avis de surveillance a été émis pour un camion ou un chauffeur précis, ou lorsqu'un agent des douanes est convaincu que l'expédition ou le chauffeur présente un risque élevé et qu'il est peu probable que celui-ci se rende aux installations d'examen. Nous croyons que ce processus est le même que celui qui était suivi en 2001.

2.59 L'Agence compte faire rapport sur la situation au pont Ambassador (comme l'a demandé le Comité permanent des comptes publics) dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité, qui devrait être présenté à la Chambre des communes en mai 2003.

Des mesures provisoires sont prises pour analyser les résultats des vérifications de l'observation

2.60 En 2001, nous avons recommandé que l'Agence implante un système informatisé national pour enregistrer les résultats de toutes les activités de

vérification de l'observation. Le Comité permanent des comptes publics a souligné également que l'Agence devrait évaluer entièrement ses besoins en données et en systèmes d'information et agir sans tarder pour améliorer ses systèmes de gestion de l'information pour la vérification de l'observation.

2.61 Depuis lors, nous avons constaté que la Direction générale des douanes a préparé un dossier détaillé en vue de l'implantation d'un système national d'information sur les activités de vérification de l'observation, système qui pourrait coûter environ 20 millions de dollars sur une période de cinq ans. La prochaine étape du processus consiste à faire approuver le système et son financement par la haute direction.

2.62 À titre de mesure provisoire, la Direction générale a élaboré un processus reposant sur une feuille de calcul électronique pour enregistrer les résultats de certaines de ses vérifications. En 2000-2001, elle a effectué des vérifications de l'observation pour déterminer si les importateurs avaient classé et évalué correctement les marchandises. L'Agence a préparé une analyse préliminaire des résultats de 74 des vérifications ayant porté sur trois marchandises à risque élevé : textiles/vêtements, acier et chaussures. L'analyse a révélé un taux d'erreur de 25 p. 100 à 31 p. 100 pour le classement de ces marchandises et de 19 p. 100 à 27 p. 100 pour leur évaluation. Les représentants de l'Agence ont indiqué que, si l'on se fie à ces résultats, les erreurs possibles concernant les données commerciales sur ces marchandises pourraient se chiffrer à plus de 11 milliards de dollars. En 2001, nous avions également signalé des taux d'erreur élevés pour le classement et l'évaluation de toutes les marchandises, soit 29 p. 100 et 15 p. 100 respectivement. Des données commerciales exactes sont importantes pour la négociation et la surveillance des accords commerciaux et elles sont utilisées par les entreprises pour prendre des décisions d'investissement au pays et à l'étranger.

2.63 Nous jugeons encourageant que l'Agence ait effectué cette analyse pour déceler les problèmes d'observation et qu'elle s'en soit servie pour planifier ses activités de vérification de l'observation de 2002-2003. L'Agence a cependant effectué d'autres vérifications en 2000-2001. Toutefois, la feuille de calcul électronique n'étant pas encore tout à fait au point, l'Agence n'a pas analysé les résultats de ces vérifications pour cerner les secteurs qui présentent le plus de risques d'inobservation. Au fur et à mesure qu'elle développera son nouveau système de rapports et qu'elle recueillera et analysera les résultats d'autres activités de vérification de l'observation des années suivantes, l'Agence devrait être mieux en mesure de déterminer le degré d'observation des lois et règlements commerciaux, et d'établir si l'observation s'est améliorée ou si elle s'est détériorée.

La nouvelle approche relative à la vérification de l'observation des importateurs est partiellement mise en œuvre

2.64 Au moment de notre vérification de 2001, après avoir éprouvé de grandes difficultés à instaurer une approche antérieure, l'Agence faisait l'essai d'une approche à deux volets pour vérifier l'observation des importateurs. Cette approche comprenait des examens d'évaluation de l'observation et un

nouveau processus de vérification. L'examen d'évaluation de l'observation est conçu pour mesurer le niveau d'observation d'un importateur et cerner les aspects que l'importateur est le plus susceptible de ne pas observer. Le nouveau processus de vérification comprend des sondages détaillés des secteurs jugés à haut risque pour déterminer l'étendue de l'inobservation. L'Agence avait testé sa méthode et donné la majeure partie de la formation aux agents de vérification de l'observation dans toutes les régions en novembre 2001. Elle a aussi remis des guides provisoires aux agents de la vérification de l'observation pour les aider à faire leur travail.

2.65 Depuis notre vérification de 2001, environ 260 examens d'évaluation de l'observation ont été effectués. Les hauts fonctionnaires ont fait une analyse limitée des résultats de ces examens. Cependant, ils n'ont pas été en mesure de nous dire combien de nouveaux processus de vérification ont été exécutés à la suite des risques cernés grâce aux examens d'évaluation de l'observation.

2.66 En février 2002, l'Agence a préparé un plan d'action sur trois ans pour gérer la mise en œuvre des examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification. Le plan comprenait plusieurs éléments qui sont toujours en voie de développement, notamment :

- la création d'un manuel de vérification des activités commerciales,
- la création d'un modèle de rapport de vérification,
- l'établissement de normes horaires pour les examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification,
- l'amélioration des procédures pour l'établissement des profils de clients,
- l'élaboration d'un cadre d'assurance de la qualité.

Le plan d'action décrivait les travaux nécessaires pour mettre en œuvre la nouvelle approche, qui est essentielle pour renforcer le régime de vérification de l'observation.

2.67 La mise en œuvre des examens d'évaluation de l'observation et du nouveau processus de vérification a progressé. Cependant, il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de la nouvelle approche, car les résultats des vérifications n'ont pas encore été compilés, examinés ou analysés. Dans le cadre du Plan d'action, l'Agence a indiqué qu'elle évaluerait en 2003-2004 la méthode utilisée pour les examens d'évaluation de l'observation et le nouveau processus de vérification.

L'amélioration de la formation des agents des douanes progresse lentement

2.68 La formation permet aux agents des douanes d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin dans le cadre de leurs fonctions complexes. L'Agence a conçu plusieurs cours pour les agents. Ces cours sont offerts au centre de formation de l'Agence à Rigaud (Québec), ainsi que dans les bureaux régionaux et les bureaux de douane. Certains cours sont obligatoires, comme le cours d'initiation de huit semaines pour les nouvelles recrues. Les agents doivent ensuite suivre d'autres cours obligatoires, selon le secteur où ils travaillent. Par exemple, il y a un cours de

trois à cinq jours pour le traitement des voyageurs terrestres ou aériens et un cours de trois semaines pour le traitement des expéditions commerciales. D'autres cours obligatoires et facultatifs sur plusieurs sujets sont également offerts.

2.69 En 2000, nous craignions que les besoins de formation des employés ne soient pas évalués régulièrement, que des plans de formation ne soient pas dressés chaque année et que l'Agence ne tienne pas de registres de formation complets. Depuis lors, l'Agence a établi un profil des compétences des agents des douanes. Ce profil aide les agents à déterminer dans quels secteurs ils ont besoin de formation. Nous avons constaté qu'environ 20 p. 100 des agents avaient utilisé le profil des compétences.

2.70 Nous avons également constaté qu'environ la moitié des agents ont dressé un plan d'apprentissage individuel. Le plan, qui est approuvé par le superviseur de l'agent, précise la formation structurée et non structurée que l'agent aimerait recevoir pour mieux accomplir son travail. Toutefois, plus des deux tiers des agents que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas les cours de formation qui sont offerts et environ la moitié d'entre eux ont dit que leur superviseur ne jouait pas un rôle proactif pour les aider à déterminer leurs besoins en formation. Une meilleure information sur le moment et l'endroit où les cours sont offerts et une participation plus active des superviseurs amélioreraient les plans d'apprentissage. Nous avons également noté que l'Agence n'a pas de relevé précis des cours que ses agents ont suivis. C'est donc dire qu'elle n'est pas en mesure de déterminer exactement si les employés ont reçu la formation dont ils ont besoin.

2.71 En 2000, nous avions recommandé qu'une formation appropriée soit donnée en temps opportun. L'Agence a continué d'offrir ses cours existants, et elle a préparé et donné de nouveaux cours pour informer ses agents des changements apportés aux lois ainsi que leur apprendre à se servir des nouveaux appareils et systèmes et à faire face aux nouvelles menaces. Par exemple, plus de 60 p. 100 des agents ont reçu la formation relative aux récents changements apportés à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En outre, l'Agence vient d'élaborer un cours de formation d'une journée sur les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et les menaces relatives aux explosifs, cours qui a été donné à plus de 85 p. 100 des agents des douanes. Toutefois, les agents nous ont dit qu'ils n'avaient pas une formation suffisante pour détecter les faux documents ou utiliser les nouveaux outils et les nouvelles technologies d'identification des drogues. Ils ont également dit qu'ils n'avaient pas suivi de cours de recyclage dans des secteurs clés, cours dont ils estimaient avoir besoin pour tenir leurs compétences à jour. De plus, de nombreux agents ont indiqué qu'ils n'avaient pas reçu la formation dont ils avaient besoin dans le cadre de leurs fonctions au moment où ils en avaient eu besoin. Ils nous ont également dit que la formation était souvent offerte aux agents sur une base ponctuelle ou préférentielle, ou seulement si elle n'entraînait pas de frais pour les déplacements et les heures supplémentaires. À notre avis, la formation devrait être offerte en fonction des besoins.

2.72 L'Agence étend ses cours d'autoformation afin d'assurer un apprentissage « juste à temps » aussi proche du lieu de travail que possible. Les responsables de la formation nous ont dit que les agents qui ont suivi ces cours ont affirmé avoir une meilleure compréhension du sujet qu'ils ont étudié. Cependant, environ 60 p. 100 des agents nous ont dit qu'ils avaient des inquiétudes au sujet de l'efficacité de ce genre de formation. Les agents mentionnent le nombre insuffisant d'ordinateurs ou d'heures de formation disponibles, les interruptions constantes et l'absence de possibilités suffisantes de poser des questions et de discuter du cours avec les collègues. Nous encourageons l'Agence à tenir compte de ces inquiétudes lorsqu'elle élabore d'autres cours d'autoformation, et tout particulièrement si le sujet est complexe.

2.73 En 2000, nous craignions que les étudiants ne soient pas formés de la même façon partout au pays. Nous avions noté que l'Administration centrale avait élaboré un cours de trois semaines pour les nouveaux étudiants, mais que les bureaux d'entrée locaux le raccourcissaient parfois à deux semaines. Nous avions également remarqué que, après la formation en salle de classe, les étudiants étaient censés « observer » un agent des douanes. Cependant, le temps passé à observer un agent variait, allant d'un jour à une semaine. Cette année, nous avons constaté que les étudiants recevaient encore de deux à trois semaines de formation et que le temps passé à observer un agent variait d'un endroit à l'autre. En 2001-2002, l'Agence a employé environ 1 200 étudiants recrutés à titre d'agent des douanes. Étant donné qu'ils doivent prendre des décisions critiques à la ligne d'inspection primaire, nous continuons de craindre que la formation non uniforme des étudiants puisse faire courir un risque inutile aux douanes.

Les agents de vérification de l'observation ont commencé à recevoir une formation

2.74 En 2001, nous avions plusieurs préoccupations concernant la formation des agents de vérification de l'observation. Depuis, nous avons constaté que l'Agence s'était efforcée d'améliorer la formation en prenant les moyens suivants :

- Au printemps de 2002, l'Agence a mené à Calgary, Montréal et Toronto des groupes de discussions avec des agents de vérification de l'observation ayant divers niveaux de compétences pour connaître leurs besoins en formation.
- En septembre 2002, l'Agence a rédigé un projet de plan de formation à long terme. Le plan a été approuvé par les directeurs de la vérification de l'observation à l'Administration centrale et dans les régions et il doit être présenté au comité de gestion des douanes pour qu'il l'approuve en juin 2003.

2.75 Dans son plan de formation, l'Agence indique qu'elle établira et mettra à l'essai un programme d'apprentissage, qu'elle établira un programme de base pour les agents de vérification de l'observation débutants, intermédiaires et supérieurs, et qu'elle veillera à ce que la formation soit appropriée et donnée au moment voulu, et à ce qu'elle soit évaluée.

2.76 Pour établir le cadre de formation à long terme, l'Agence a aussi

- conçu un cours d'introduction à l'intention des agents de vérification de l'observation et l'a donné à plusieurs reprises, à de nouveaux agents dans la plupart des cas;
- conçu, mis à l'essai et finalisé un cours de comptabilité de base (ainsi que le cours du formateur connexe) qui sera offert à l'échelle nationale;
- commencé à concevoir un cours de comptabilité intermédiaire pour 2003-2004;
- prévu l'élaboration d'un cours de comptabilité avancé et d'un cours de vérification pour 2004-2005.

2.77 Nous jugeons ces mesures encourageantes. Cependant, le déplacement à plusieurs reprises de la date proposée pour l'élaboration du cours d'introduction à la vérification, maintenant prévue pour 2004-2005, nous préoccupe. Les agents de vérification de l'observation doivent posséder une bonne connaissance des techniques de vérification, en plus de connaître les pratiques comptables et les règlements commerciaux. Nous pensons que l'Agence devrait maintenant concentrer ses efforts sur l'élaboration du cours de vérification afin que le cadre de formation offre une base solide pour la formation des agents de vérification de l'observation.

Amélioration de la sécurité à la frontière

Plans de dépense des fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme

2.78 Dans son Budget de 2001, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il consacrerait 7,7 milliards de dollars de 2001-2002 à 2006-2007 pour améliorer la sécurité personnelle et économique des Canadiens. Ces dépenses doivent permettre de protéger les Canadiens, d'empêcher les terroristes d'entrer au pays et de maintenir une frontière ouverte et efficace. La part du financement attribué à l'Agence était de 433 millions de dollars (voir la pièce 2.3).

2.79 L'Agence a affecté ces fonds aux projets suivants :

- embaucher et former de nouveaux agents des douanes pour accroître la vigilance à tous les postes frontaliers;
- développer et utiliser des outils de ciblage et d'analyse de l'information préalable sur les voyageurs et les dossiers des passagers;
- acquérir d'autres équipements pour le Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire et installer le système à de nouveaux postes;
- implanter le système de gestion des renseignements des douanes pour détecter les personnes et les organisations qui présentent les risques les plus élevés;
- acquérir d'autres équipements, comme des appareils de radiographie pour les aéroports internationaux et les ports de mer, ainsi que développer de nouveaux systèmes pour améliorer l'évaluation du risque;
- acquérir du nouvel équipement pour les secteurs des aéroports internationaux qui sont contrôlés par les douanes, et embaucher et

former de nouveaux agents des douanes pour travailler dans ces secteurs;

- améliorer le service aux petites entreprises en créant de nouvelles applications Internet et en affectant des agents aux services à la clientèle;
- élargir le programme NEXUS–Autoroutes et établir le programme CANPASS–Air pour accélérer le traitement des voyageurs pré-autorisés.

Un de ces projets — NEXUS–Autoroutes — est également une initiative du Plan d'action en 30 points. Le financement d'un autre projet — l'information préalable sur les voyageurs — appuie une mise en œuvre au Canada. Ce projet a maintenant été élargi pour devenir une initiative binationale du Plan d'action en 30 points et l'Agence demandera un financement supplémentaire. Parallèlement, le financement de CANPASS–Air vise à appuyer une mise en œuvre au Canada. Ce projet a été élargi pour comprendre NEXUS–Air, une initiative binationale du Plan d'action en 30 points pour laquelle l'Agence demandera un financement supplémentaire.

Pièce 2.3 Comment l'Agence prévoit dépenser ses fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme (en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Sécurité publique — embauche et formation de nouveaux agents des douanes	40	17	16	16	16	16	121
Meilleurs outils pour l'évaluation du risque et la détection des personnes non admissibles							
• Information préalable sur les voyageurs	6	11	10	9	9	9	54
• Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire	4	11	5	3	3	3	29
• Système de gestion du renseignement	2	2	2	1	1	1	9
Renforcement de la technologie dans les aéroports et les ports	7	54	17	16	14	14	122
Zones de contrôle des douanes aux aéroports	5	5	5	4	4	4	27
Meilleur service aux petites entreprises	—	5	5	2	2	1	15
Total partiel	64	105	60	51	49	48	377
Traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés*	—	15	15	12	8	8	58
	64	120	75	63	57	56	435
Moins : Allocation à Justice Canada							2
Total de l'Agence							**433**

* Le budget fédéral de décembre 2001 incluait les coûts estimatifs pour le traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés qui devaient être à l'origine des initiatives dont les coûts seraient recouvrés en entier. L'Agence prévoit financer ces initiatives à l'aide de frais d'utilisation et de sources de financement internes.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

former de nouveaux agents des douanes pour travailler dans ces secteurs;

- améliorer le service aux petites entreprises en créant de nouvelles applications Internet et en affectant des agents aux services à la clientèle;
- élargir le programme NEXUS–Autoroutes et établir le programme CANPASS–Air pour accélérer le traitement des voyageurs pré-autorisés.

Un de ces projets — NEXUS–Autoroutes — est également une initiative du Plan d'action en 30 points. Le financement d'un autre projet — l'information préalable sur les voyageurs — appuie une mise en œuvre au Canada. Ce projet a maintenant été élargi pour devenir une initiative binationale du Plan d'action en 30 points et l'Agence demandera un financement supplémentaire. Parallèlement, le financement de CANPASS–Air vise à appuyer une mise en œuvre au Canada. Ce projet a été élargi pour comprendre NEXUS–Air, une initiative binationale du Plan d'action en 30 points pour laquelle l'Agence demandera un financement supplémentaire.

Pièce 2.3 Comment l'Agence prévoit dépenser ses fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme (en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Sécurité publique — embauche et formation de nouveaux agents des douanes	40	17	16	16	16	16	121
Meilleurs outils pour l'évaluation du risque et la détection des personnes non admissibles							
• Information préalable sur les voyageurs	6	11	10	9	9	9	54
• Système intégré de gestion de la ligne d'inspection primaire	4	11	5	3	3	3	29
• Système de gestion du renseignement	2	2	2	1	1	1	9
Renforcement de la technologie dans les aéroports et les ports	7	54	17	16	14	14	122
Zones de contrôle des douanes aux aéroports	5	5	5	4	4	4	27
Meilleur service aux petites entreprises	—	5	5	2	2	1	15
Total partiel	64	105	60	51	49	48	377
Traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés*	—	15	15	12	8	8	58
	64	120	75	63	57	56	435
Moins : Allocation à Justice Canada							2
Total de l'Agence							**433**

* Le budget fédéral de décembre 2001 incluait les coûts estimatifs pour le traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés qui devaient être à l'origine des initiatives dont les coûts seraient recouvrés en entier. L'Agence prévoit financer ces initiatives à l'aide de frais d'utilisation et de sources de financement internes.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

2.80 Le Conseil du Trésor a approuvé les demandes initiales de financement de tous ces projets de l'Agence, sauf le dernier, le traitement accéléré des voyageurs pré-autorisés. L'Agence prévoit financer ce projet à l'aide de frais d'utilisation et de sources de financement internes. Nous avons examiné les demandes de financement et nous avons constaté que l'Agence avait présenté une analyse exposant pourquoi ces fonds étaient nécessaires et indiqué les résultats escomptés. Cette analyse était justifiée par une description des risques, le calcul des ressources nécessaires pour atteindre les buts de chaque projet ainsi que les hypothèses posées pour la préparation des calculs.

2.81 Même s'il est encore trop tôt pour évaluer les réalisations, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas systématiquement suivi les dépenses relatives à ces projets. Nous craignons que l'Agence ne puisse pas rendre pleinement compte de l'utilisation de ces fonds.

Mesures du rendement

Les améliorations aux mesures du rendement en sont à l'étape de la planification

2.82 Les résultats escomptés du Programme des douanes sont la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens et des intérêts des entreprises canadiennes et le soutien de la croissance économique du Canada par une gestion pondérée de la frontière et des opérations commerciales. Nous nous attendions à ce que l'Agence ait en place des mesures du rendement pour démontrer dans quelle mesure elle atteignait ces résultats.

2.83 En 2000 et 2001, nous avons constaté de nombreuses lacunes dans les mesures du rendement de l'Agence pour son Programme des douanes. Nous avons recommandé plusieurs améliorations, y compris que l'Agence recueille les renseignements dont elle a besoin pour évaluer l'efficacité de son approche de gestion du risque.

2.84 Depuis que nous avons effectué nos vérifications, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a présenté deux rapports annuels au Parlement. En vertu de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, la vérificatrice générale est tenu d'évaluer la justesse et la fiabilité des renseignements sur le rendement présentés dans le rapport annuel.

2.85 Dans son rapport pour l'année se terminant le 31 mars 2002, l'Agence reconnaît que ses conclusions sur le rendement du Programme des douanes sont basées largement sur une évaluation qualitative et que plus de travail est nécessaire pour élaborer des indicateurs de rendement exhaustifs. Néanmoins, l'Agence a conclu qu'elle avait en grande partie atteint les résultats prévus pour le Programme des douanes. L'Agence a l'intention de s'occuper des points faibles de ses mesures du rendement des douanes.

2.86 Le Comité permanent des comptes publics s'attend à ce que l'Agence élabore un régime de mesure du rendement exhaustif et à ce qu'elle recueille et utilise de l'information quantitative pour renforcer ses pratiques de gestion et ses rapports sur ses responsabilités. Nous sommes d'accord avec les attentes du Comité. Même si nous reconnaissons qu'il s'agit d'un projet à long terme, nous nous attendons à ce qu'il y ait des progrès chaque année.

Conclusion et recommandations

2.87 Dans l'ensemble, l'Agence fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors de nos vérifications de 2000 et 2001 du Programme des douanes. Elle a substantiellement mis en œuvre deux de nos recommandations. Ainsi, elle recueille et utilise dorénavant l'information préalable sur les voyageurs et elle utilise un nouveau système pour mieux contrôler les voyageurs aériens. Cependant, il reste beaucoup à faire dans plusieurs secteurs critiques. Cela inclut intégrer les risques d'autres entités du gouvernement dans les évaluations de risques des douanes et l'analyse des résultats des examens afin d'obtenir de meilleurs renseignements pour le ciblage des voyageurs et des expéditions à risque élevé, analyser les résultats des vérifications de l'observation afin de repérer les secteurs qui présentent le plus de risques d'inobservation, et veiller à ce que les agents des douanes reçoivent à temps la formation dont ils ont besoin.

2.88 En ce qui a trait au Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente, l'Agence a réalisé de réels progrès dans la mise en œuvre de l'initiative de ciblage des expéditions maritimes en transit, dans la mise en œuvre du programme NEXUS pour les voyageurs à faible risque et dans le partage des renseignements sur la fraude douanière avec les États-Unis. De plus, certains progrès ont été accomplis afin de mettre en œuvre les cinq autres initiatives du Plan d'action.

2.89 L'Agence a planifié comme il se doit, sauf pour ce qui est de la reddition de comptes, la manière dont elle dépensera la part de 433 millions de dollars qui lui a été attribuée dans le cadre du financement de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. Elle n'a pas systématiquement suivi ses dépenses pour les projets relatifs à cette initiative et elle ne sera sans doute pas en mesure de rendre compte intégralement de l'utilisation des fonds.

2.90 **Recommandation.** L'Agence devrait terminer rapidement la mise en œuvre des recommandations de nos rapports de 2000 et 2001.

Réponse de l'Agence. Nous sommes d'accord avec le Bureau du vérificateur général que nous réalisons des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations découlant des vérifications du Bureau de 2000 et 2001 de nos programmes douaniers.

L'Agence est d'accord avec la recommandation et continuera à travailler à la mise en œuvre des plans d'action préparés en vue de répondre aux deux vérifications faisant l'objet d'un examen.

L'Agence a mis en œuvre les initiatives suivantes comme mesures provisoires dans le traitement des voyageurs et des expéditions commerciales : NEXUS, Information préalable sur les voyageurs/Dossier passager (IPV/DP), le Programme des expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES) et le Programme d'autocotisation des douanes (PAD). CANPASS–Air sera mis en œuvre durant l'été 2003. L'Agence prévoit surveiller les résultats de ces initiatives au cours du prochain exercice.

2.91 Recommandation. L'Agence devrait achever la mise en œuvre des huit initiatives du Plan d'action en 30 points pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader, en tenant compte des observations faites dans le présent chapitre.

Réponse de l'Agence. L'Agence est d'accord avec le Bureau du vérificateur général que le Plan d'action en 30 points de la déclaration sur la frontière intelligente progresse bien.

L'Agence a réalisé de bons progrès dans la mise en œuvre des initiatives suivantes : NEXUS–Autoroutes, NEXUS–Air, Information préalable sur les voyageurs/Dossier passager (IPV/DP), Programme d'autocotisation des douanes/Programme des expéditions rapides et sécuritaires (PAD/EXPRES), dans l'échange de données commerciales avec les douanes des États-Unis, dans l'analyse comparative qui a été réalisée pour le mode maritime et dans le ciblage des conteneurs maritimes en transit. Nous continuerons à travailler sur ces initiatives pour assurer le maintien et l'amélioration de la sécurité à la frontière.

2.92 Recommandation. L'Agence devrait suivre les dépenses engagées et les résultats obtenus dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Réponse de l'Agence. Nous sommes d'accord avec le Bureau du vérificateur général que l'Agence a bien planifié la façon dont elle dépenserait les 433 millions de dollars qui constituent sa part du financement pour l'initiative gouvernementale de sécurité et de lutte contre le terrorisme.

L'Agence accepte cette recommandation et travaillera en vue de suivre de plus près les dépenses de l'Agence liées à l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme. L'Agence améliorera le système à cet égard.

À propos du suivi

Objectifs

Déterminer les progrès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour ce qui est de donner suite aux recommandations que nous avons faites dans nos rapports d'avril 2000 et de décembre 2001 et de mettre en œuvre les huit initiatives du Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles les douanes assument le rôle de leader.

Déterminer si l'Agence a planifié de façon appropriée la manière dont elle dépensera les 433 millions de dollars qui lui reviennent sur les 7,7 milliards de dollars réservés dans le Budget de 2001 pour l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Étendue et méthode

Le suivi a porté sur les recommandations et les observations à l'appui du chapitre 5 de notre rapport de 2000, « Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée », et du chapitre 8 du Rapport de 2001, « La gestion des risques d'inobservation des expéditions commerciales qui entrent au Canada ». Nous avons aussi examiné les huit initiatives du Plan d'action en 30 points de la Déclaration sur la frontière intelligente pour lesquelles l'Agence assume le rôle de leader et les plans de l'Agence en vue de dépenser les 433 millions de dollars qui lui ont été alloués dans le cadre de l'initiative gouvernementale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme.

Nous avons interrogé des représentants de l'Agence à Ottawa et dans des points d'entrée sélectionnés. Nous avons aussi analysé les données fournies par l'Agence et procédé à une enquête statistique auprès des agents des douanes qui travaillent dans les points d'entrée pour obtenir leur opinion sur la formation. Nos estimations par sondage au niveau national ont une marge d'erreur de plus ou moins 6 p. 100, 19 fois sur 20.

Critères

Nous pensions que l'Agence des douanes et du revenu du Canada aurait réalisé des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre de nos recommandations.

Les critères des vérifications de 2000 et 2001 restent pertinents. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les douanes :

- aient mis en place des processus d'évaluation du risque et de ciblage qui permettent de faire une distinction efficace entre les voyageurs et les expéditions commerciales à faible risque et ceux à risque élevé;
- aient planifié et mis en œuvre de façon appropriée leurs nouvelles initiatives, en utilisant des méthodes de rechange pour traiter les voyageurs et les expéditions commerciales, et aient contrôlé les résultats pour s'assurer d'atteindre leurs objectifs;
- aient mis en place des mécanismes et des processus pour s'assurer de gérer comme il se doit les risques découlant des responsabilités qu'elles assument pour le compte d'autres entités;
- aient fait en sorte que la direction et le personnel puissent acquérir et tenir à jour les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour assumer leur rôle de gestion du risque;
- aient clairement indiqué leur stratégie de gestion du risque et établi des critères appropriés pour évaluer les risques liés au passage des personnes et des marchandises à la frontière;
- aient conçu, mis en œuvre et contrôlé de façon satisfaisante le régime de vérification après la mainlevée pour assurer l'observation;
- aient mesuré et communiqué les résultats de leurs programmes relatifs aux voyageurs et au secteur commercial pour en rendre compte et en assurer l'amélioration continue;

- aient conçu, afin de dépenser les fonds pour la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme, un plan d'action qui inclut une analyse des besoins, les résultats attendus, les besoins en ressources, les risques, les hypothèses et les responsabilités, pour chaque projet.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Jamie Hood
Directeurs : Lilian Goh, John Pritchard, Katherine Rossetti

Wilson Ford
Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

3

Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet du suivi 3

Observations et recommandations 4

Décisions en matière de sélection 5

Les critères de sélection ont été modifiés 5

Des outils ont été mis au point et la formation des agents des visas s'est améliorée 6

Non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical et surveillance médicale 8

Le terme « fardeau excessif » a été défini 8

Les avis sur les tests médicaux et la surveillance n'ont pas encore été reçus 8

Surveillance médicale des immigrants 9

Surveillance médicale des demandeurs du statut de réfugié 10

Non-admissibilité pour raisons liées à la criminalité et à la sécurité 11

Des progrès réalisés dans la non-admissibilité 12

Faux documents 13

De nouvelles mesures facilitent l'identification des faux documents 13

Nécessité d'avoir une orientation et de partager les connaissances 14

Assurance de la qualité 14

Mise à l'essai d'un traitement centralisé 14

Initiatives des bureaux à l'étranger 15

L'Immigration est en voie de décider comment mettre en œuvre sa stratégie 16

Besoin d'un cadre à l'échelle du Ministère 16

Traitement des demandes émanant de l'extérieur 16

Mise en œuvre d'un nouveau *Règlement* 17

Technologie de l'information 18

L'utilisation de la technologie s'est améliorée 18

Contrôle des recettes 18

Le Ministère a réalisé des progrès en matière de contrôle des recettes 19

Les outils et la formation posent toujours un problème 20

Contrôle des formulaires 21

Nouvelle carte de résident permanent 21

Le contrôle des formulaires pose encore des problèmes 21

Vérification interne 21

Mesure des résultats et présentation de rapports au Parlement 22

L'information fournie au Parlement est incomplète 22

Conclusion 23

À propos du suivi 24

Annexe

Critères de sélection pour les immigrants du volet économique 26

Citoyenneté et Immigration Canada
Le volet économique du programme canadien d'immigration

Points saillants

3.1 Lors de notre vérification de 2000 sur le volet économique du programme canadien d'immigration, nous avions constaté de graves lacunes dans la gestion et la prestation du programme. La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* tiennent compte de bon nombre des questions soulevées. Comme la plupart des dispositions de la *Loi* sont entrées en vigueur le 28 juin 2002, il est encore trop tôt pour en évaluer l'effet sur certaines des questions.

3.2 Citoyenneté et Immigration Canada a adopté plusieurs mesures de surveillance médicale. Il a notamment établi une Unité de surveillance médicale au sein de la nouvelle Direction générale des services médicaux. Nous nous inquiétons toutefois du fait que le Ministère ne connaisse pas le pourcentage d'immigrants qui respectent les exigences touchant la surveillance médicale ni selon quels délais. Il est important que le Ministère veille à ce que les immigrants qui font l'objet d'une surveillance médicale signalent leur présence aux autorités compétentes en matière de santé publique et respectent ainsi les conditions rattachées à leur visa. Nous avons aussi cerné un nouveau problème : lorsqu'un demandeur du statut de réfugié doit faire l'objet d'une surveillance médicale pour tuberculose inactive, ni les autorités en matière de santé publique des provinces et des territoires ni les demandeurs du statut de réfugié ne reçoivent d'avis à cet effet.

3.3 Même si Citoyenneté et Immigration Canada élabore actuellement une méthode et une stratégie d'assurance de la qualité, nous avons remarqué qu'il n'existait toujours pas de cadre d'assurance de la qualité à l'échelle du Ministère pour surveiller la qualité des décisions touchant la sélection dans le contexte du volet économique. Ce cadre est essentiel pour assurer l'uniformité, l'équité et l'intégrité de la prise des décisions de sélection.

3.4 Bon nombre de demandeurs présentent leur demande à un bureau à l'extérieur de leur pays de résidence, espérant que l'attente sera moins longue que dans leur propre pays. Le nouveau *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* permet au Ministère de réduire énormément le traitement des demandes émanant de l'extérieur. Au moment où nous avons effectué notre examen, les bureaux à l'étranger acceptaient toujours les demandes provenant de l'extérieur. Le Ministère a maintenant demandé aux bureaux à l'étranger d'appliquer, à compter du 1er mai 2003, la disposition du *Règlement* portant sur le traitement des demandes émanant de l'extérieur.

3.5 Le Ministère a réalisé des progrès en matière de contrôle des recettes. Il a mis au point une nouvelle carte de résident permanent, mais des problèmes persistent en ce qui a trait aux contrôles touchant les formulaires de visa. Il a fait des progrès dans la mise à jour de la technologie de l'information et il a renforcé la fonction de vérification interne.

3.6 Le Ministère est mieux en mesure de déterminer la non-admissibilité des demandeurs pour des raisons de criminalité ou de sécurité.

3.7 La nouvelle *Loi* et le nouveau *Règlement* tiennent également compte d'autres questions que nous avions soulevées en 2000, notamment :

- en interdisant aux demandeurs réputés interdits de territoire pour fausses déclarations de produire une nouvelle demande pour une période de deux ans;
- en définissant le terme « fardeau excessif » pour les services sociaux et de santé;
- en permettant la demande de non-divulgation de renseignements pendant les enquêtes entourant l'admissibilité, les appels de l'immigration et les contrôles judiciaires.

3.8 La nouvelle *Loi* porte aussi sur d'autres aspects, notamment les critères et les outils de sélection les travailleurs qualifiés et des gens d'affaires immigrants ainsi que des initiatives pour aider les agents des visas à déterminer si des documents sont faux. Cependant, il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de la *Loi* sur ces aspects.

3.9 Dans ses rapports au Parlement, le Ministère a indiqué que 137 119 travailleurs qualifiés se sont établis au Canada en 2001. Nous nous inquiétons du fait que ces données puissent être mal interprétées. On pourrait les présenter plus clairement en indiquant que ces 137 119 travailleurs qualifiés incluent en fait 58 860 demandeurs principaux et 78 259 personnes à charge.

Réaction du Ministère. Citoyenneté et Immigration Canada est d'accord avec nos recommandations et continue de donner suite aux recommandations de notre vérification de 2000 qui n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

Introduction

3.10 Dans notre rapport de 2000, nous avions examiné le volet économique du programme canadien d'immigration. Le volet économique s'applique essentiellement aux travailleurs qualifiés et aux gens d'affaires immigrants. Les gens d'affaires immigrants comprennent des investisseurs, des entrepreneurs et des travailleurs autonomes.

3.11 Dans le cadre de ce programme, on recrute des personnes hautement qualifiées aptes à s'adapter à la société canadienne et à contribuer à la prospérité de l'économie du pays. Mais les problèmes relatifs à la gestion et à la prestation de ce programme relevés dans notre rapport de 2000 ont limité la capacité du Canada de tirer le meilleur parti des avantages économiques et sociaux découlant de l'immigration. Ces lacunes diminuent également la capacité du Canada d'assurer l'intégrité du programme d'immigration. Il s'agit de notre premier suivi depuis la présentation du Rapport.

3.12 Depuis que nous avons déposé le Rapport, le gouvernement a adopté la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* ainsi que le *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Il s'agit de la première révision d'importance de la *Loi sur l'immigration* en 25 ans environ. Au cours des quelques dernières années, les cadres supérieurs du Ministère ont participé de près à l'élaboration et à l'adoption de cette nouvelle loi. À la suite de vastes consultations menées auprès des Canadiens, le Ministère a rédigé un document en 1999, lequel a servi de base aux discussions avec les provinces, les partenaires fédéraux et les Canadiens. La *Loi* a été adoptée à l'automne 2001, et la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 28 juin 2002.

3.13 Le 31 décembre 2002, le Ministère disposait de 91 bureaux de service dans le monde afin de desservir les diverses régions géographiques. À titre d'exemple, le bureau de Londres est chargé de traiter les demandes émanant du Royaume-Uni, de l'Irlande, des pays nordiques et des pays du Golfe persique. Le bureau de New Delhi est quant à lui chargé de traiter les cas provenant de l'Inde, du Népal et du Bhoutan.

Objet du suivi

3.14 Ce suivi avait pour objet de déterminer les mesures que le Ministère a prises afin de donner suite aux observations et aux recommandations formulées dans le chapitre 3, « Le volet économique du programme canadien d'immigration », de notre rapport d'avril 2000. Nous avons également procédé à la vérification des méthodes de surveillance médicale en place à l'intention des demandeurs du statut de réfugié au Canada. Nous avons examiné deux rapports d'étape rédigés par le Ministère touchant les mesures prises ou prévues. Dans le présent chapitre, on fait référence au deuxième rapport d'étape. D'autres détails concernant le suivi sont présentés à la fin du présent chapitre, à la rubrique « À propos du suivi ».

Observations et recommandations

3.15 Bon nombre des recommandations que nous avions formulées dans le Rapport de 2000 ont été prises en considération dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement d'application (voir la pièce 3.1). Chacune de ces recommandations est traitée plus en détail dans le présent chapitre.

Pièce 3.1 Recommandations découlant de notre vérification d'avril 2000 et auxquelles on a donné suite dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)* et son règlement d'application

Question	Recommandation	*Loi* ou Règlement	Description
Critères de sélection	Le Ministère devrait modifier les critères de sélection afin qu'ils favorisent une sélection rigoureuse ainsi que l'atteinte des objectifs.	Articles 73 à 109 du *Règlement*	Critères modifiés afin de permettre une évaluation plus objective fondée sur des normes uniformes, et une sélection des immigrants fondée sur leur capacité de s'établir avec succès au Canada.
Outils de sélection	Le Ministère devrait s'assurer que les agents des visas disposent des outils et des moyens nécessaires pour les aider à rendre leurs décisions de sélection de manière efficiente et efficace.	Articles 78 et 79 du *Règlement*	Points touchant l'éducation accordés selon le fait de posséder à la fois un titre de compétence et un nombre minimal d'années de scolarité ainsi qu'une formation officielle. Les aptitudes linguistiques des travailleurs qualifiés sont évaluées soit par une organisation soit par un établissement tiers désigné ou au moyen d'autres éléments probants soumis par écrit.
Fausses déclarations	Le Ministère devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie qui permettrait de réduire à un niveau acceptable et gérable le risque que des demandeurs fassent de fausses déclarations ou présentent de faux documents.	Paragraphes 40(1) et 40(2) de la *Loi*	Les demandeurs réputés interdits de territoire pour fausses déclarations ne peuvent présenter de nouvelle demande pour une période de deux ans.
Fardeau excessif	Il est nécessaire de définir la notion de « fardeau excessif » afin d'assurer le respect de la *Loi*.	Paragraphe 1(1) du *Règlement*	Le fardeau excessif est défini comme le fait d'avoir besoin de soins de santé pour une valeur supérieure au coût moyen des soins de santé par habitant au Canada sur une période de 5 à 10 ans.
Protection des renseignements	Le Ministère, en collaboration avec la GRC et le SCRS, devrait, lors de la détermination de l'admissibilité, s'assurer d'avoir les outils nécessaires pour leur permettre d'utiliser l'information dont la source ou la nature ne peuvent être divulguées et ce, tout en assurant un traitement équitable des demandeurs.	Articles 76, 86 et 87 de la *Loi*	Le Ministre peut faire une demande de non-divulgation de renseignements pendant les enquêtes entourant l'admissibilité, les appels de l'immigration et les contrôles judiciaires.
Traitement des demandes émanant de l'extérieur	Le Ministère devrait s'assurer que les demandes sont traitées par les bureaux possédant les compétences nécessaires pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et uniformes.	Paragraphe 11(1) du *Règlement*	Une demande de visa de résident permanent doit être faite au bureau d'immigration qui sert le pays où le demandeur a résidé pendant au moins une année, ou le pays de nationalité ou de résidence habituelle du demandeur.

3.16 **Niveaux d'immigration.** Citoyenneté et Immigration Canada respecte ses niveaux globaux d'immigration prévus (voir la pièce 3.2). Le Ministère a mis au point un modèle d'affectation des ressources afin de déterminer le niveau de ressources dont il a besoin pour traiter les demandes dans ses bureaux à l'étranger. L'Immigration utilise ce modèle pour évaluer le nombre d'agents des visas dont il a besoin pour respecter les niveaux d'immigration prévus.

Décisions en matière de sélection

Les critères de sélection ont été modifiés

3.17 En 2000, nous avions recommandé de modifier les critères de sélection utilisés pour choisir les immigrants économiques que le Canada accepte, afin que ces critères soient plus objectifs et conformes aux objectifs du programme d'immigration. Le Ministère avait indiqué qu'il était en train de restructurer le système de sélection et que le nouveau modèle aurait pour effet de passer du système actuel, selon lequel on choisit les travailleurs qualifiés en se fondant sur leur profession, à un système fondé sur des ensembles de compétences appropriées et transférables dont font état les travailleurs. Dans la nouvelle *Loi*, on a modifié les critères de sélection (voir l'annexe). Au moment où nous avons effectué nos travaux sur place, le Ministère n'avait que peu d'expérience dans l'utilisation des nouveaux critères de sélection puisque la nouvelle *Loi* était entrée en vigueur seulement quelques mois auparavant. Il est encore trop tôt pour évaluer les incidences de ces nouveaux critères de sélection sur les activités du Ministère.

Pièce 3.2 Niveaux d'immigration prévus et nombre de demandeurs principaux et de personnes à charge qui se sont établis au Canada

	2000		2001		2002
	Niveaux prévus	Établissement	Niveaux prévus	Établissement	Niveaux prévus
Volet économique					
Travailleurs qualifiés	100 500 – 113 300	118 463	100 500 – 113 300	137 119	115 800 – 125 300
Gens d'affaires	15 000 – 16 000	13 655	15 000 – 16 000	14 579	12 000 – 13 000
Autres*	5 400	4 496	5 400	4 102	3 200 – 4 300
Volet économique – Total	**120 900 – 134 700**	**136 614**	**120 900 – 134 700**	**155 800**	**131 000 – 142 600**
Famille	57 000 – 61 000	60 515	57 000 – 61 000	66 647	56 000 – 62 000
Réfugiés	22 100 – 29 300	26 747	22 100 – 29 300	26 530	23 000 – 30 400
Réfugiés du Kosovo et autres	–	3 333	–	1 369	–
Immigration – Total	**200 000 – 225 000**	**227 209**	**200 000 – 225 000**	**250 346**	**210 000 – 235 000**

*On a redressé les chiffres de 2000 et 2001 afin de tenir compte des catégories prévues dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ces chiffres comprennent les candidats des provinces et des territoires ainsi que les aides familiaux résidants.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Observations et recommandations

3.15 Bon nombre des recommandations que nous avions formulées dans le Rapport de 2000 ont été prises en considération dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement d'application (voir la pièce 3.1). Chacune de ces recommandations est traitée plus en détail dans le présent chapitre.

Pièce 3.1 Recommandations découlant de notre vérification d'avril 2000 et auxquelles on a donné suite dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)* et son règlement d'application

Question	Recommandation	*Loi* ou *Règlement*	Description
Critères de sélection	Le Ministère devrait modifier les critères de sélection afin qu'ils favorisent une sélection rigoureuse ainsi que l'atteinte des objectifs.	Articles 73 à 109 du *Règlement*	Critères modifiés afin de permettre une évaluation plus objective fondée sur des normes uniformes, et une sélection des immigrants fondée sur leur capacité de s'établir avec succès au Canada.
Outils de sélection	Le Ministère devrait s'assurer que les agents des visas disposent des outils et des moyens nécessaires pour les aider à rendre leurs décisions de sélection de manière efficiente et efficace.	Articles 78 et 79 du *Règlement*	Points touchant l'éducation accordés selon le fait de posséder à la fois un titre de compétence et un nombre minimal d'années de scolarité ainsi qu'une formation officielle. Les aptitudes linguistiques des travailleurs qualifiés sont évaluées soit par une organisation soit par un établissement tiers désigné ou au moyen d'autres éléments probants soumis par écrit.
Fausses déclarations	Le Ministère devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie qui permettrait de réduire à un niveau acceptable et gérable le risque que des demandeurs fassent de fausses déclarations ou présentent de faux documents.	Paragraphes 40(1) et 40(2) de la *Loi*	Les demandeurs réputés interdits de territoire pour fausses déclarations ne peuvent présenter de nouvelle demande pour une période de deux ans.
Fardeau excessif	Il est nécessaire de définir la notion de « fardeau excessif » afin d'assurer le respect de la *Loi*.	Paragraphe 1(1) du *Règlement*	Le fardeau excessif est défini comme le fait d'avoir besoin de soins de santé pour une valeur supérieure au coût moyen des soins de santé par habitant au Canada sur une période de 5 à 10 ans.
Protection des renseignements	Le Ministère, en collaboration avec la GRC et le SCRS, devrait, lors de la détermination de l'admissibilité, s'assurer d'avoir les outils nécessaires pour leur permettre d'utiliser l'information dont la source ou la nature ne peuvent être divulguées et ce, tout en assurant un traitement équitable des demandeurs.	Articles 76, 86 et 87 de la *Loi*	Le Ministre peut faire une demande de non-divulgation de renseignements pendant les enquêtes entourant l'admissibilité, les appels de l'immigration et les contrôles judiciaires.
Traitement des demandes émanant de l'extérieur	Le Ministère devrait s'assurer que les demandes sont traitées par les bureaux possédant les compétences nécessaires pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et uniformes.	Paragraphe 11(1) du *Règlement*	Une demande de visa de résident permanent doit être faite au bureau d'immigration qui sert le pays où le demandeur a résidé pendant au moins une année, ou le pays de nationalité ou de résidence habituelle du demandeur.

3.16 Niveaux d'immigration. Citoyenneté et Immigration Canada respecte ses niveaux globaux d'immigration prévus (voir la pièce 3.2). Le Ministère a mis au point un modèle d'affectation des ressources afin de déterminer le niveau de ressources dont il a besoin pour traiter les demandes dans ses bureaux à l'étranger. L'Immigration utilise ce modèle pour évaluer le nombre d'agents des visas dont il a besoin pour respecter les niveaux d'immigration prévus.

Les critères de sélection ont été modifiés

3.17 En 2000, nous avions recommandé de modifier les critères de sélection utilisés pour choisir les immigrants économiques que le Canada accepte, afin que ces critères soient plus objectifs et conformes aux objectifs du programme d'immigration. Le Ministère avait indiqué qu'il était en train de restructurer le système de sélection et que le nouveau modèle aurait pour effet de passer du système actuel, selon lequel on choisit les travailleurs qualifiés en se fondant sur leur profession, à un système fondé sur des ensembles de compétences appropriées et transférables dont font état les travailleurs. Dans la nouvelle *Loi*, on a modifié les critères de sélection (voir l'annexe). Au moment où nous avons effectué nos travaux sur place, le Ministère n'avait que peu d'expérience dans l'utilisation des nouveaux critères de sélection puisque la nouvelle *Loi* était entrée en vigueur seulement quelques mois auparavant. Il est encore trop tôt pour évaluer les incidences de ces nouveaux critères de sélection sur les activités du Ministère.

Pièce 3.2 Niveaux d'immigration prévus et nombre de demandeurs principaux et de personnes à charge qui se sont établis au Canada

	2000		2001		2002
	Niveaux prévus	Établissement	Niveaux prévus	Établissement	Niveaux prévus
Volet économique					
Travailleurs qualifiés	100 500 – 113 300	118 463	100 500 – 113 300	137 119	115 800 – 125 300
Gens d'affaires	15 000 – 16 000	13 655	15 000 – 16 000	14 579	12 000 – 13 000
Autres*	5 400	4 496	5 400	4 102	3 200 – 4 300
Volet économique – Total	**120 900 – 134 700**	**136 614**	**120 900 – 134 700**	**155 800**	**131 000 – 142 600**
Famille	57 000 – 61 000	60 515	57 000 – 61 000	66 647	56 000 – 62 000
Réfugiés	22 100 – 29 300	26 747	22 100 – 29 300	26 530	23 000 – 30 400
Réfugiés du Kosovo et autres		3 333		1 369	
Immigration – Total	**200 000 – 225 000**	**227 209**	**200 000 – 225 000**	**250 346**	**210 000 – 235 000**

*On a redressé les cibles de 2000 et 2001 afin de tenir compte des catégories prévues dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Ces cibles comprennent les candidats des provinces et des territoires ainsi que les aides familiaux résidants.

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Des outils ont été mis au point et la formation des agents des visas s'est améliorée

3.18 Dans le Rapport de 2000, nous avions fait remarquer que certains outils de base pourraient aider les agents des visas dans la prise de décisions et que l'absence de ces outils nuisait à l'efficience et à l'efficacité des activités du Ministère. À titre d'exemple, les agents s'en remettaient à leurs capacités de jugement personnelles pour évaluer la connaissance du français ou de l'anglais des demandeurs. Il n'existait alors aucun outil permettant d'aider les agents à évaluer les études et la formation relative à l'emploi. Ceux-ci procédaient à leurs propres recherches. Ils évaluaient les aptitudes linguistiques des demandeurs, les études effectuées et leur expérience de travail en procédant à des entrevues — l'une des activités les plus coûteuses et les plus longues dans le traitement des demandes.

3.19 Lors de la vérification que nous avons effectuée en 2000, nous avions fait remarquer que la formation des agents des visas était insuffisante à de nombreux égards. Nous avions alors recommandé que le Ministère examine sa stratégie globale de formation et veille à ce que tous ceux qui sont chargés de prendre des décisions en matière d'immigration reçoivent une formation adéquate.

3.20 **De nouveaux outils de sélection ont été mis au point.** Le Ministère a mis au point de nouveaux outils afin d'aider les agents à évaluer les demandes faites en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. En outre, le *Règlement* a été conçu de manière à ce que les agents des visas puissent procéder à des évaluations objectives. À titre d'exemple, la *Loi* encourage les demandeurs du volet économique à se soumettre à un test d'aptitudes linguistiques administré par un tiers. Lorsque les demandeurs ne se soumettent pas à ce test, ils doivent présenter une explication écrite et des documents justificatifs afin de faire la preuve de leurs compétences linguistiques. Le *Règlement* indique que Développement des ressources humaines Canada peut approuver à l'avance un emploi réservé. Selon le *Règlement*, les agents sont tenus d'évaluer le niveau d'instruction à partir des normes en vigueur dans le pays d'études. Les normes sont fondées sur les diplômes obtenus ainsi que sur le nombre d'années d'études et la formation officielle. Au moment de nos travaux de vérification sur place, le Ministère n'avait que peu d'expérience dans l'utilisation des nouveaux outils de sélection puisque la nouvelle *Loi* était entrée en vigueur seulement quelques mois auparavant. Le Ministère s'attend à ce que ces outils aident à réduire le nombre d'entrevues nécessaires pour évaluer les compétences linguistiques et les études.

Emploi réservé : Offre d'un emploi d'une durée indéterminée au Canada.

3.21 **Progrès réalisés quant à la formation des agents des visas.** Le Ministère a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'élaboration et à l'amélioration des cours de formation, notamment les cours à l'intention du personnel local et les cours sur la gestion des litiges. Les évaluations des cours que nous avons examinées indiquent que ceux-ci ont généralement été bien accueillis. La mise en œuvre de la *Loi* a exigé du Ministère un vaste effort coordonné de formation. Des membres du personnel de chaque bureau à l'étranger ont été choisis afin de devenir des formateurs. Ils ont reçu une

formation à l'Administration centrale du Ministère au Canada et, de retour à leur bureau, ils ont formé les autres membres du personnel et fourni un soutien constant. Parmi les autres initiatives lancées, mentionnons les nouveaux guides mis à la disposition du personnel par voie électronique; la diffusion de messages sur les procédures par voie électronique; la création d'un site intranet sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*; et l'ouverture, pendant plusieurs mois, de deux bureaux de renseignements sur la nouvelle *Loi*, un pour les appels en provenance du Canada et un autre, pour les appels en provenance des bureaux à l'étranger. Bon nombre d'agents ont qualifié de très bonne la formation qu'ils ont reçue sur la nouvelle *Loi*, bien que la plupart aient indiqué qu'ils devraient revoir la matière du cours avant de commencer à appliquer, plusieurs mois plus tard, les nouvelles mesures de traitement des travailleurs qualifiés.

3.22 **Progrès satisfaisants en matière de gestion des litiges.** Dans certains cas, un contrôle judiciaire exercé par la Cour fédérale peut amener l'Immigration à réexaminer une demande ayant été rejetée. Lors de notre vérification antérieure, nous avions relevé une augmentation de ces cas et le lourd fardeau que cela avait entraîné pour les ressources. Le rapport d'étape du Ministère fait état de plusieurs initiatives dans ce domaine.

3.23 Le Ministère a accordé une plus grande importance à la gestion des litiges. Parmi les initiatives menées, mentionnons les bulletins sur la gestion des litiges, les rapports annuels sur les litiges touchant les visas, un guide de contre-interrogatoire à l'intention des agents des visas, et des lettres types pour l'acceptation et le rejet des demandes. Pour ce qui est de la formation en matière de gestion des litiges, les initiatives menées comprennent un cours révisé à l'intention des agents des visas et une formation dispensée conjointement avec le ministère de la Justice. Selon les rapports de Citoyenneté et Immigration Canada sur les litiges de visas pour 2000 et 2001, les contrôles judiciaires ont quelque peu diminué depuis notre dernière vérification et le taux de succès du Ministère auprès de la Cour fédérale a augmenté légèrement.

3.24 **Des outils et une formation pour l'évaluation des demandes des gens d'affaires immigrants sont mis au point.** L'évaluation des demandes d'immigration présentées par des gens d'affaires nécessite un certain niveau de connaissances et de compétences en affaires. En 2001, 14 579 gens d'affaires immigrants et leurs personnes à charge se sont établis au Canada. Cela représente environ 9 p. 100 du nombre d'immigrants du volet économique qui se sont établis au Canada cette année-là.

3.25 Le Ministère met actuellement au point un outil que les tierces parties utiliseront pour évaluer le rendement des affaires des demandeurs. Les agents des visas pourraient ensuite utiliser cette évaluation dans le cadre de leur évaluation globale de la demande. Au moment de notre vérification, cet outil n'était pas encore prêt.

3.26 Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, les Centres d'immigration pour gens d'affaires n'existent plus. Désormais, tous les bureaux à l'étranger acceptent et traitent les demandes de

gens d'affaires. Il s'avère nécessaire de dispenser une formation dans ce domaine, puisque la plupart des agents des visas n'ont que peu d'expérience dans le traitement des demandes de gens d'affaires. Il n'existe aucun cours portant spécifiquement sur cette matière, qui est intégrée au contenu des autres cours. Dans les évaluations de cours que nous avons examinées, on recommandait d'élargir la partie du cours concernant les gens d'affaires immigrants. La formation touchant les demandes des gens d'affaires avait été intégrée à la formation sur la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et un nouveau module a été mis au point aux fins du cours destiné aux agents des visas donné durant l'hiver 2003.

Non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical et surveillance médicale

3.27 Dans notre rapport de 2000, nous avions soulevé des préoccupations au sujet de la non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical. La Direction générale de la vérification interne et de la divulgation de Citoyenneté et Immigration Canada prévoit procéder à une vérification qui portera sur les médecins désignés à l'étranger. Nous n'avons donc pas fait de suivi à cet égard. Nous avons limité notre suivi aux observations formulées en 2000 sur la surveillance médicale au Canada.

3.28 En 2001, le Ministère a mis sur pied la Direction générale des services médicaux, ce qui a eu pour effet d'unifier la gestion de tous les secteurs du Ministère qui s'occupaient des questions de surveillance médicale et de non-admissibilité pour des raisons d'ordre médical.

Le terme « fardeau excessif » a été défini

3.29 Dans notre rapport de 2000, nous avions fait remarquer que le Ministère essayait depuis plus de dix ans de définir en quoi consistait un « fardeau excessif ». Le nouveau *Règlement* a défini ce terme : un demandeur est considéré comme non admissible si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que son état de santé risque d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, ou à ce que ce demandeur vienne allonger les listes d'attente actuelles et fasse augmenter le taux de mortalité au Canada. Pour déterminer si un demandeur représentera vraisemblablement un fardeau excessif, on compare les coûts des services sociaux et de santé prévus pour ce demandeur à la moyenne des dépenses faites par habitant au Canada pour les services sociaux et de santé sur une période de cinq années consécutives. S'il y a lieu de croire que des dépenses importantes devront probablement être faites pour offrir ces services au demandeur pendant plus de cinq ans, le Ministère poursuit la comparaison de ces coûts jusqu'à une période de 10 ans.

Les avis sur les tests médicaux et la surveillance n'ont pas encore été reçus

3.30 Santé Canada donne des avis à Citoyenneté et Immigration Canada quant aux maladies qui devraient faire l'objet d'une surveillance obligatoire. En 2001 et en 2003, Santé Canada a donné au Ministère des avis concernant les questions de tests de VIH. En 2001, Santé Canada a informé le Ministère que les immigrants devaient faire l'objet d'un test de VIH. Au même moment, Santé Canada avisait le Ministère qu'il donnerait sous peu des avis quant à savoir si les immigrants atteints de l'hépatite B devaient faire l'objet d'une surveillance médicale. En avril 2002, le Ministère a demandé à Santé Canada

si les visiteurs de long séjour ou les visiteurs qui, dans le cadre de leur travail, sont en contact étroit avec les Canadiens devaient subir un test de VIH. Le Ministère a également demandé à Santé Canada quelle approche celui-ci recommandait d'adopter pour les immigrants atteints de l'hépatite B. On attend toujours ces avis.

Surveillance médicale des immigrants

3.31 Certains immigrants sont admissibles au Canada même si leur état de santé pose certains problèmes. Dans ces cas, les médecins du Ministère ont constaté que même si les demandeurs ne représentent pas une menace immédiate pour la santé des Canadiens, ils doivent faire l'objet d'une surveillance médicale par les autorités compétentes une fois qu'ils sont établis au Canada. Les immigrants qui requièrent une surveillance médicale doivent signaler leur présence aux autorités en matière de santé publique dans les 30 jours suivant leur arrivée au Canada. La tuberculose inactive et la syphilis sont les deux maladies qui exigent une surveillance médicale.

3.32 Le rôle principal du Ministère dans le cadre du programme de surveillance médicale est de communiquer aux autorités en matière de santé publique de l'information sur les immigrants qui requièrent une surveillance médicale, y compris leur date d'arrivée au Canada. Dans notre rapport de 2000, nous avions fait remarquer que nous avions de graves inquiétudes au sujet des résultats d'un examen interne effectué en octobre 1999. À la suite de cet examen, on avait conclu que le Ministère ne connaissait pas le pourcentage des immigrants qui se conformaient aux exigences touchant la surveillance médicale, et qu'il ne savait pas si les autorités provinciales et territoriales en matière de santé recevaient la liste complète des immigrants devant faire l'objet d'une surveillance médicale.

3.33 Le Ministère a adopté plusieurs mesures en vue d'améliorer la surveillance médicale. Voici ces mesures :

- la mise sur pied d'une Unité de surveillance médicale;
- la publication d'un feuillet d'instructions à l'intention des immigrants, touchant la surveillance médicale. Ces feuillets sont destinés à tous les immigrants ayant besoin d'une surveillance médicale;
- l'uniformisation du formulaire de surveillance médicale;
- la publication, en février 2002, d'une note de service sur les opérations relatives aux rôles et responsabilités en matière de surveillance médicale. Cette note destinée aux intervenants clés, notamment ceux qui travaillent dans les bureaux des visas et les points d'entrée, visait à favoriser l'adoption de méthodes uniformes pour l'application des avis de surveillance;
- la collaboration avec les provinces et les territoires et la mise en service d'un numéro de téléphone sans frais dans chaque province à l'intention des immigrants.

3.34 Nécessité de recueillir des données sur le niveau d'observation. Le Ministère doit savoir si les immigrants devant faire l'objet d'une surveillance médicale signalent leur présence aux autorités en matière de santé publique, comme il est exigé. Il collabore avec les autorités provinciales et territoriales en matière de santé publique afin d'obtenir une confirmation écrite indiquant si les immigrants signalent bien leur présence aux autorités, et à quel moment ils le font. Jusqu'ici, les méthodes utilisées à cette fin et la rapidité avec laquelle le Ministère obtient les confirmations écrites varient. Le Ministère n'a pas encore recueilli de données sur le pourcentage d'immigrants qui signalent aux autorités leur présence et selon quels délais, mais il élabore un logiciel pour monter une base de données à cette fin.

3.35 Lors de nos visites sur place, nous avons constaté que les agents d'immigration travaillant dans les aéroports connaissaient les nouvelles instructions et les comprenaient bien. Certains agents aux postes frontaliers terrestres ne s'étaient toutefois pas encore familiarisés avec ces instructions et ne comprenaient pas leur importance. À la suite de nos visites sur place, l'Unité de surveillance médicale a dispensé une formation aux agents d'immigration affectés aux aéroports de Vancouver, Toronto, Edmonton et Calgary, ainsi qu'aux postes frontaliers de Fort Erie, Niagara Falls et Windsor, en Ontario.

Système de soutien des opérations des bureaux locaux : Un système en ligne et en temps réel qui crée, emmagasine et extrait des renseignements en matière d'immigration à l'intérieur du Canada. Il permet d'automatiser le traitement et constitue un système de fichiers électroniques.

3.36 Si le Ministère découvre qu'un immigrant a omis de signaler sa présence aux fins de surveillance médicale, il ne prend aucune mesure sauf l'insertion d'une remarque dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux. Le Ministère oppose un refus à toute autre mesure telle que la citoyenneté ou le parrainage jusqu'à ce que l'immigrant se soumette à nouveau à la surveillance médicale.

Surveillance médicale des demandeurs du statut de réfugié

3.37 Absence de surveillance médicale des cas de tuberculose inactive parmi les demandeurs du statut de réfugié. Contrairement aux immigrants, les demandeurs du statut de réfugié qui arrivent dans les points d'entrée au Canada n'ont pas fait l'objet d'un examen médical ou d'une évaluation médicale. Dans le cadre du traitement initial de leur demande, un agent d'immigration leur remet un formulaire médical et une liste des médecins de la province ou du territoire. L'agent leur donne également pour consigne de se soumettre à un examen médical auprès de l'un de ces médecins dans un certain délai. Ce délai varie selon la région. Ainsi, en Ontario, le délai est de 60 jours, alors qu'il est de 5 jours au Québec. Le médecin qui examine le demandeur envoie les résultats de l'examen médical à l'Immigration, qui procède alors à l'évaluation médicale et décide s'il est nécessaire d'exercer une surveillance médicale. L'information pertinente est saisie dans le Système de soutien des opérations des bureaux locaux. Lorsque le demandeur doit faire l'objet d'une surveillance médicale, l'Immigration n'en avise toutefois pas les autorités en matière de santé publique des provinces et territoires ni le demandeur à moins que celui-ci ne demande un permis de travail temporaire ou un permis d'études.

3.38 Les demandeurs du statut de réfugié ne savent pas qu'ils doivent signaler leur présence aux autorités en matière de santé publique aux fins d'une surveillance médicale s'ils sont atteints d'une tuberculose inactive. Pendant que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié traite la demande, ils ne sont pas sous surveillance médicale. Ce processus durait en moyenne 10,4 mois en 2001-2002. Si la Commission accorde le statut de réfugié, l'avis de surveillance médicale est communiqué aux autorités en matière de santé publique dans le cadre du traitement de la demande de résidence permanente. Lorsque la Commission refuse d'accorder le statut de réfugié, les autorités en matière de santé publique n'en sont pas avisées, même si le demandeur éconduit peut rester au Canada pendant encore plusieurs mois, voire plusieurs années.

3.39 Recommandation. Citoyenneté et Immigration Canada devrait mettre au point un mécanisme afin d'informer les autorités en matière de santé publique de l'exigence de surveillance médicale des cas de tuberculose inactive parmi les demandeurs du statut de réfugié.

Réponse du Ministère. Citoyenneté et Immigration Canada est d'accord avec la recommandation. Le Ministère est en voie d'établir un mécanisme permettant d'accélérer, dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié, la communication de l'avis de surveillance concernant les demandeurs qui doivent faire l'objet d'une surveillance médicale en raison d'une tuberculose inactive. Le mécanisme sera mis en œuvre de concert avec Santé Canada et le Comité canadien de lutte antituberculeuse.

Non-admissibilité pour raisons liées à la criminalité et à la sécurité

3.40 En vertu des articles 34 à 37 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, les agents des visas peuvent refuser aux demandeurs l'entrée au Canada pour plusieurs raisons liées à la criminalité et à la sécurité.

3.41 Les vérifications des antécédents criminels consistent principalement en l'examen de l'information qui accompagne une demande, laquelle comporte un certificat de police provenant de tous les pays où le demandeur a vécu pendant plus de six mois. En consultation avec d'autres organismes, le Ministère a également mis au point des profils afin de pouvoir identifier plus facilement les individus qui pourraient être associés au crime organisé et à des crimes de guerre. Lorsqu'un demandeur correspond à l'un de ces profils, les agents des visas peuvent renvoyer le cas à la Direction générale du renseignement du Ministère. Celle-ci examine alors le dossier, procède à une enquête plus poussée et donne des conseils à l'agent des visas responsable du traitement de la demande.

3.42 Les bureaux du Ministère à l'étranger procèdent à des contrôles de sécurité en se fondant sur l'évaluation des risques. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) prépare, en collaboration avec le Ministère, des profils déterminant les types de personnes les plus susceptibles de ne pas être admissibles parce qu'elles ont participé à des activités d'espionnage, de subversion ou de terrorisme. Les demandeurs qui correspondent à ces profils sont renvoyés au SCRS pour vérification. Celui-ci indique ensuite à Citoyenneté et Immigration Canada s'il a des préoccupations ou non. Il prépare un rapport « rien à signaler » s'il n'a aucun

renseignement défavorable à communiquer sur le demandeur, et prépare un avis de non-admissibilité lorsqu'il croit que le demandeur est non admissible aux termes de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Si le SCRS croit que le demandeur est admissible en vertu de la *Loi*, mais qu'il a participé à des activités correspondant à celles décrites dans les dispositions de la *Loi* touchant la sécurité, il rédige une note d'information. Le Service prépare une « lettre complémentaire » s'il reçoit de l'information sur les demandeurs qui pourrait les rendre non admissibles pour des raisons qui ne sont pas liées à la sécurité, par exemple des raisons de santé ou des crimes contre l'humanité. Le SCRS achemine ses rapports, avis et lettres à la Direction générale du renseignement de Citoyenneté et Immigration Canada, qui exerce un suivi et conseille les agents des visas.

3.43 Dans notre vérification de 2000, nous avions formulé plusieurs observations et recommandations touchant la criminalité et la sécurité. Nous nous préoccupions alors des limites graves imposées à l'utilisation de certains renseignements lors des contrôles judiciaires; nous nous inquiétions également du peu de formation qui était offerte à cet égard et de l'utilisation de manuels de procédures remontant à 10 ans, et donc périmés, aux fins des examens sécuritaires.

Des progrès réalisés dans la non-admissibilité

3.44 Le Ministère a adopté des mesures en matière de criminalité et de sécurité. La nouvelle Direction générale du renseignement, créée en mars 2002, définit son rôle comme étant de fournir de l'information et une expertise sur la gestion du renseignement, la sécurité, le terrorisme, le crime organisé, les crimes de guerre contemporains et les migrations non conformes. La Direction générale a réuni les ressources actuelles en matière de gestion du renseignement et des cas à l'Administration centrale, et elle a créé un point central pour la communication de l'information avec des partenaires des milieux du renseignement.

3.45 Parmi d'autres réalisations, mentionnons que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le SCRS ont chacun signé un nouveau protocole d'entente avec le Ministère. Le protocole conclu avec la GRC porte sur des aspects tels que les empreintes digitales, les vérifications, le renseignement et les faux documents. Le protocole d'entente conclu avec le SCRS décrit quant à lui les modalités de communication de l'information entre les deux organismes. De plus, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* comprend des articles qui protègent les renseignements en matière de sécurité ou de criminalité obtenus confidentiellement auprès de sources étrangères ou canadiennes pendant les enquêtes sur l'admissibilité, les appels de l'immigration et les contrôles judiciaires.

3.46 Le Ministère s'en remet au SCRS pour exercer un rôle directeur en ce qui a trait à la détermination des menaces éventuelles à la sécurité. Dans les bureaux que nous avons visités, nous avons constaté que les profils de sécurité étaient mis à jour à la lumière des renseignements préparés par le SCRS en collaboration avec le Ministère. Les agents étaient au courant de l'existence des profils de sécurité et suivaient les procédures du Ministère

touchant le contrôle des demandeurs. Citoyenneté et Immigration Canada utilise le Système de crimes de guerre contemporains, un nouvel outil visant à aider les agents des visas à repérer les criminels de guerre. Il n'a toutefois pas mis à jour le guide concernant le contrôle sécuritaire.

Faux documents

3.47 La présentation de documents est un aspect important du processus d'immigration. À titre d'exemple, les documents attestent de l'expérience de travail, des compétences linguistiques, des études, de la date et du lieu de naissance, et de l'état civil. La présentation de faux documents et les fausses déclarations constituent une menace permanente à l'intégrité du programme d'immigration. Dans de nombreux pays, les gens peuvent facilement se procurer de faux documents et les utiliser à l'appui de demandes d'immigration.

3.48 La vérification de l'authenticité des documents délivrés à l'échelle locale et des documents provenant d'autres pays exige du temps et de l'expertise. Dans notre rapport de 2000, nous avions indiqué que le Ministère avait relevé une augmentation du nombre de cas de fausses déclarations et de présentation de faux documents. Nous avions fait observer que le Ministère avait fait preuve de tolérance à l'égard de demandes faites au moyen de fausses déclarations et accompagnées de faux documents. Dans le Rapport, nous recommandions que le Ministère élabore et mette en œuvre une stratégie visant à réduire à un niveau acceptable et gérable le risque que les demandeurs fassent de fausses déclarations ou présentent de faux documents.

De nouvelles mesures facilitent l'identification des faux documents

3.49 En 2002, le Ministère a pris les mesures suivantes :

- Il a mis en œuvre la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. La *Loi* interdit à certains particuliers de présenter une nouvelle demande dans les deux ans après avoir essuyé un refus en raison d'une fausse déclaration.
- Il a mis sur pied la Direction générale du renseignement, qui est responsable des activités menées par les agents de contrôle de l'immigration. Cette direction générale diffuse également des renseignements touchant les faux documents et coordonne des activités à cet égard.
- Il a prévu l'élargissement du réseau des agents de contrôle de l'immigration et l'élaboration d'une nouvelle description de travail qui prévoit l'exercice d'un leadership et la formulation d'orientations concernant le repérage des faux documents de demande de visa. On désigne maintenant les agents de contrôle de l'immigration sous le nom d'« agents en intégrité des mouvements migratoires ».
- Il a entreprise la révision du protocole d'entente conclu entre Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC (voir le paragraphe 3.45). Signé en décembre 2002, ce protocole définit clairement les rôles et responsabilités respectifs des deux organismes. Il décrit également les responsabilités relatives aux faux documents de voyage ainsi que les enquêtes et renvois exécutés au Canada.

Ces mesures devraient permettre au Ministère de remédier au problème des faux documents. Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer les incidences de ces mesures sur les activités du Ministère.

Nécessité d'avoir une orientation et de partager les connaissances

3.50 Nous avons remarqué que certains membres du personnel à l'étranger ne connaissent pas bien les droits que leur confère la loi en matière de saisie des documents. Il n'existe aucune orientation stratégique à l'intention des agents en ce qui a trait à la saisie des documents; les procédures à ce chapitre varient donc d'un bureau à l'autre.

3.51 La plupart des bureaux à l'étranger ont une certaine expérience dans l'identification des faux documents de demande. Les bureaux que nous avons visités possédaient des collections de documents, et ils avaient constitué de leur propre chef des bases de connaissances particulières. Cependant, ils ne communiquaient pas systématiquement ces connaissances aux autres bureaux, qui auraient pu en tirer parti. À titre d'exemple, les bureaux qui traitent un grand nombre de demandes émanant de l'extérieur ne disposaient pas de système leur permettant de bénéficier de l'expérience des autres bureaux. Dans tous les bureaux que nous avons visités et qui traitent les demandes provenant de l'extérieur, le message était uniforme et très clair. Les employés ont indiqué que les agents devraient disposer d'un moyen de partager leurs connaissances et qu'ils ont besoin d'une formation supplémentaire en détection de faux documents de demande.

Assurance de la qualité

3.52 Dans le Rapport de 2000, nous avions recommandé que le Ministère adopte un cadre d'assurance de la qualité afin d'assurer l'uniformité dans la prise de décisions, l'équité et l'intégrité du programme d'immigration. Nous avions fait observer que la qualité des décisions ne faisait pas toujours l'objet d'une surveillance adéquate et que les activités de surveillance variaient considérablement selon les bureaux.

Mise à l'essai d'un traitement centralisé

3.53 Dans ses rapports d'étape, le Ministère avait déterminé que le « projet pilote de traitement centralisé » était le meilleur moyen de mettre à l'essai sa méthode d'assurance de la qualité. L'un des objectifs de ce projet pilote était de déterminer s'il serait plus efficace de centraliser le traitement des demandes des travailleurs qualifiés plutôt que de s'en remettre au réseau de bureaux à l'étranger. Les demandes qui, autrement, auraient été traitées à Londres, à Hong Kong ou à New Delhi étaient traitées de façon centrale à Ottawa. Lorsque les agents n'avaient pas besoin de rencontrer le demandeur en personne, on achevait le traitement du cas à Ottawa. Lorsque les agents devaient interviewer le demandeur ou si celui-ci faisait l'objet d'un refus, le traitement de la demande était achevé à l'étranger. Un échantillon de dossiers traités à Ottawa a été envoyé au bureau à l'étranger chargé de l'examen de l'assurance de la qualité. Le projet pilote s'est déroulé de décembre 2000 à août 2001.

3.54 Un autre objectif de ce projet pilote était de concevoir et d'évaluer une méthode d'assurance de la qualité des demandes provenant de travailleurs qualifiés, qui pourrait être mise en œuvre dans les bureaux à l'étranger. Cette méthode portait sur les éléments suivants : la qualité de la prise de décisions, le repérage des fraudes et des fausses déclarations, l'équité des procédures et l'efficience. Un agent d'assurance de la qualité affecté à chaque bureau à l'étranger était chargé d'examiner un échantillon aléatoire de dossiers précédemment traités à Ottawa ainsi qu'un échantillon aléatoire de dossiers traités au bureau à l'étranger. Cette méthode reposait sur l'utilisation de quatre instruments : l'examen des dossiers des évaluations initiales, des entrevues avec des demandeurs précédemment dispensés de l'entrevue, des visites des lieux ou des appels téléphoniques ainsi que des examens des dossiers de décisions finales. L'agent d'assurance de la qualité était également chargé d'examiner les documents au dossier ainsi que l'utilisation, par l'agent des visas, des systèmes de technologie de l'information du Ministère.

3.55 Les résultats obtenus dans le cadre de ce projet pilote ont montré que le traitement centralisé des demandes provenant de travailleurs qualifiés ne s'était traduit ni par des gains de temps ni par une hausse de la productivité. Les résultats ont également indiqué que la qualité des décisions était dans l'ensemble plus faible lorsque les demandes étaient traitées de façon centrale. L'explication la plus probable, selon le Ministère, est que le niveau de connaissance des conditions locales est moindre au bureau de traitement central. Les résultats ont toutefois indiqué que la qualité du service à la clientèle était supérieure lorsque les demandes étaient traitées au Canada. Ces résultats se fondaient sur un échantillon de très petite taille et on a fait remarquer qu'il fallait les interpréter avec prudence.

Fichiers de documents numérisés : Fichiers composés de documents qui ont fait l'objet d'un balayage électronique puis ont été emmagasinés dans une base de données informatisée, afin que les fonctionnaires de l'Immigration dans divers endroits puissent y accéder.

3.56 Pendant le déroulement du projet pilote, le Ministère a mis à l'essai l'utilisation de fichiers de documents numérisés pour les demandes de visa. Bien que les coûts initiaux de la préparation de ces fichiers étaient supérieurs aux coûts de traitement des dossiers papier, le reste du traitement permettait des économies importantes.

3.57 L'évaluation du projet pilote par le Ministère préconise que l'on envisage de traiter les dossiers à un endroit central au début et à la fin du processus. Les agents des visas à l'étranger continueraient de déterminer s'ils doivent accepter ou rejeter une demande. L'évaluation a également montré que cette option devrait être envisagée dans le cadre de la mise au point du nouveau Système mondial de gestion des cas du Ministère.

Initiatives des bureaux à l'étranger

3.58 Bien que le Ministère n'ait pas encore pris de décisions en ce qui concerne les détails du cadre d'assurance de la qualité, celui-ci a fait l'objet de discussions lors de conférences des hauts fonctionnaires du programme d'immigration, et des initiatives ont été menées dans certains bureaux à l'étranger. Ainsi, le bureau d'immigration de Hong Kong s'est doté d'une unité d'assurance de la qualité qui compte cinq employés. Sa principale tâche consiste à examiner les documents de demande d'immigration afin de déceler tout faux document. Le bureau de Hong Kong a déterminé que le taux de

faux documents était d'au moins 25 p. 100 mais pourrait atteindre 50 p. 100. Le Ministère nous a également indiqué que le bureau d'immigration de Beijing avait procédé à des examens de l'assurance de la qualité touchant les résultats des tests linguistiques et les demandes d'immigrants du volet économique qui avaient été dispensés de l'entrevue. De plus, le Ministère a créé, dans ses bureaux à l'étranger, trois nouveaux postes de lutte contre la fraude.

L'Immigration est en voie de décider comment mettre en œuvre sa stratégie

3.59 Le Ministère a rédigé un document préliminaire, Stratégie antifraude et d'assurance de la qualité. Ce document, qui se fonde sur la gestion des risques, utilise des dossiers de demande ciblés, ainsi que des dossiers choisis de manière aléatoire. La stratégie consiste :

- à trouver et à analyser de fausses informations afin d'améliorer la détection des fraudes et des fausses déclarations;
- à fournir une rétroaction aux employés de première ligne;
- à évaluer, grâce à un programme d'assurance de la qualité, la qualité et l'uniformité des décisions concernant l'acceptation ou le refus des demandeurs.

La stratégie prévoit la création d'un nouveau poste d'agent de lutte antifraude dans les bureaux à l'étranger. Cet agent serait chargé d'un programme d'assurance de la qualité, ainsi que des activités de lutte contre la fraude. Aux fins du programme d'assurance de la qualité, l'agent examinerait un certain nombre de dossiers choisis au hasard et procéderait à des entrevues et à des vérifications téléphoniques ainsi qu'à des visites sur place. Dans le cadre du programme antifraude, l'agent vérifierait des documents auprès des organismes qui les délivrent; il discuterait périodiquement avec les organismes qui délivrent un grand nombre de documents; il analyserait les conclusions et les communiquerait, et il dispenserait une formation au personnel. Le Ministère est en voie de décider comment mener son programme d'assurance de la qualité et ses activités de lutte contre la fraude.

Besoin d'un cadre à l'échelle du Ministère

3.60 **Progrès limités dans la mise en œuvre, à l'échelle du Ministère, d'un cadre de surveillance de la qualité des décisions de sélection.** Le Ministère élabore actuellement une méthode et une stratégie d'assurance de la qualité pour le volet économique, mais il n'a pas encore communiqué d'orientations précises aux bureaux à l'étranger, bien qu'il ait demandé aux agents d'effectuer certaines tâches de lutte contre la fraude. Il n'y a donc encore aucune uniformité quant aux activités d'assurance de la qualité menées dans les bureaux à l'étranger, et la plupart de ceux que nous avons visités ne font que très peu de choses à cet égard.

Traitement des demandes émanant de l'extérieur

3.61 Une demande émanant de l'extérieur est une demande présentée à un bureau à l'étranger qui n'assume pas de responsabilités pour le pays de résidence du demandeur. À titre d'exemple, mentionnons un résident du Pakistan qui fait une demande à Londres, en Angleterre. Au moment de

notre dernière vérification, 48 p. 100 des demandes d'immigrants du volet économique provenaient de l'extérieur.

3.62 Lors de la vérification que nous avons effectuée en 2000, nous avions constaté plusieurs problèmes à cet égard. D'abord, les demandes émanant de l'extérieur ont pour effet de diminuer la qualité et l'uniformité des décisions. En second lieu, nous avions remarqué que ces demandes avaient pour effet d'alourdir la charge de travail du personnel des bureaux à l'étranger, car l'évaluation des demandes était plus longue et il fallait procéder plus fréquemment à des entrevues. Nous avions recommandé que le Ministère prenne des mesures afin de veiller à ce que les demandes soient traitées dans les bureaux qui possèdent les compétences voulues pour prendre des décisions éclairées et uniformes.

3.63 Au moment de nos travaux sur place, la situation était toujours la même. Dans les bureaux que nous avons visités les agents des visas qui traitent les demandes provenant de l'extérieur continuent de trouver que le traitement de ces demandes prend beaucoup de temps parce qu'ils doivent procéder à des entrevues dans presque tous les cas. Ces demandes exigent d'importantes recherches de la part des agents et le Ministère considère qu'elles représentent un risque de fraude plus élevé que les autres demandes. Les demandes émanant de l'extérieur présentées par les immigrants du volet économique représentaient 26 p. 100 des demandes en 2001. Cette diminution par rapport au taux de 48 p. 100 constaté lors de notre dernière vérification est attribuable en grande partie à la reclassification, par le Ministère, de certaines demandes provenant de la République populaire de Chine, qui avaient été précédemment classées comme des demandes provenant de l'extérieur.

Mise en œuvre d'un nouveau *Règlement*

3.64 Le nouveau *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* renferme une disposition qui, lorsqu'elle sera appliquée, réduira nettement le processus de traitement des demandes émanant de l'extérieur. Aux termes de cette disposition, les demandes doivent être faites soit au bureau de Citoyenneté et Immigration Canada qui sert le pays où le demandeur a légalement résidé pendant au moins un an, soit au bureau qui sert le pays de nationalité du demandeur.

3.65 Le Ministère a décidé de mettre cette disposition en œuvre au cours d'une période de transition. Le 13 juin 2002, il a publié à l'intention du personnel une note de service sur les opérations selon laquelle, pendant la période de transition (qui devait durer jusqu'au 1er janvier 2003), tous les points de services complets sont définis comme étant des bureaux d'immigration servant tous les demandeurs, quel que soit le pays de nationalité. Le Ministère a modifié son guide du traitement à l'étranger afin d'y indiquer que tous les bureaux des visas devraient continuer d'accepter les demandes émanant de l'extérieur tant qu'ils n'auront pas reçu d'indications contraires à cet égard. Au moment de nos travaux sur place, les problèmes relatifs au traitement des demandes émanant de l'extérieur n'étaient toujours pas réglés.

3.66 **Mise en œuvre le 1er mai 2003.** Le 1er avril 2003, le Ministère a avisé les bureaux d'immigration à l'étranger que la date de mise en œuvre de la disposition réglementaire était le 1er mai 2003, et il leur a remis les sections mises à jour du guide du traitement à l'étranger. Après cette date, les demandes de résidence permanente devront être présentées conformément au *Règlement*. Le guide décrit la disposition du *Règlement* et donne des lignes directrices pour déterminer la résidence et la nationalité.

Technologie de l'information

3.67 Dans notre rapport de 2000, nous avions fait remarquer que le caractère désuet de la technologie qui était utilisée dans les bureaux à l'étranger constituait un grave obstacle à l'amélioration des activités et du rendement des employés. Nous avions fait remarquer que de nombreux efforts visant à mettre les systèmes à niveau avaient échoué. Entre-temps, les bureaux à l'étranger croulaient sous la paperasserie. Il était crucial que le Ministère cerne des possibilités d'amélioration. Celui-ci planifiait un investissement de quelque 194 millions de dollars dans un nouveau système, le Système mondial de gestion des cas, et s'attendait à ce que celui-ci soit fonctionnel d'ici cinq ans. Nous avions recommandé que le Ministère examine ses systèmes et pratiques afin de trouver des moyens d'optimiser l'efficience de ses activités et l'utilisation de ses ressources.

L'utilisation de la technologie s'est améliorée

3.68 Le Ministère s'est attaqué à quelques-uns des problèmes mis en lumière dans notre rapport de 2000 en menant plusieurs initiatives. Parmi celles-ci, mentionnons :

- l'accès des bureaux à l'étranger au Système de soutien des opérations des bureaux locaux, c'est-à-dire le système national de traitement des cas;
- l'accès de nombreux points d'entrée et bureaux au Canada au Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration, bien que nous ayons fait remarquer que certains agents d'immigration ne savaient pas comment utiliser ce système;
- l'accès de tous les bureaux des visas à l'étranger au Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration.

Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration : Un système axé sur la technologie de l'information, que le Ministère utilise à l'étranger pour traiter les demandes d'immigration et délivrer les visas. Une interface avec le Système de soutien des opérations des bureaux locaux permet de partager l'information avec ce système.

3.69 Le Ministère poursuit les travaux de mise au point du Système mondial de gestion des cas, qui remplacera les vieux systèmes de Citoyenneté et Immigration Canada dans les bureaux au Canada et à l'étranger. Le Ministère considère qu'il s'agit d'un projet à risque élevé en raison de sa taille, de sa nature et de sa complexité. En mars 2003, on a choisi un entrepreneur. La mise en œuvre du Système accuse toutefois un certain retard en raison de la lenteur du processus de sélection.

Contrôle des recettes

3.70 En 2001-2002, le Ministère a perçu 451 millions de dollars en frais pour le traitement des demandes d'immigrants et de visiteurs et pour accorder à des résidents permanents le droit de s'établir au Canada. Le Ministère estime qu'environ 63 p. 100 de ces frais, soit quelque 284 millions de dollars, ont été perçus dans les bureaux à l'étranger.

3.71 Dans notre rapport de 2000, nous avions relevé des lacunes importantes quant au contrôle des recettes, notamment l'incapacité du Ministère de rapprocher les comptes et l'absence de systèmes informatiques reliés entre eux pour l'enregistrement des rentrées de fonds et la délivrance des visas. Un certain nombre d'agents des visas ont indiqué qu'ils n'avaient pas les compétences nécessaires pour faire ce travail. Les vérificateurs internes ont constaté qu'il était nécessaire d'avoir des instructions sur le contrôle des recettes, à partir de l'Administration centrale du Ministère. Nous avions constaté l'absence de surveillance systématique des activités de perception des recettes et de grands écarts d'un bureau à l'autre quant à la façon dont les contrôles étaient exercés. Nous avions également relevé qu'il était nécessaire de se doter d'un cadre approprié pour la gestion du contrôle des recettes et d'autres vérifications internes.

3.72 Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) partagent les responsabilités afférentes au contrôle des recettes liées à l'immigration, dans les bureaux à l'étranger. En général, le personnel de Citoyenneté et Immigration Canada perçoit des frais auprès des demandeurs, délivre des reçus et consigne ces frais dans le système de rentrée de fonds. L'Immigration remet ensuite les fonds ainsi qu'un sommaire au MAECI aux fins de comptabilité, puis de dépôt auprès d'un établissement financier. Dans certains bureaux, les demandeurs versent les frais à un établissement financier local. Dans ces cas, le personnel de l'immigration enregistre les reçus bancaires dans le système de rentrée de fonds et remet le sommaire au MAECI aux fins de comptabilité. Les agents de recouvrement des coûts de l'Immigration supervisent les procédures d'immigration. L'Immigration établit des politiques et des procédures pour les responsabilités qu'il assume et donne des orientations aux agents de recouvrement des coûts. Le Protocole d'entente conclu en 1992 entre les deux ministères indique que le MAECI assume les fonctions de recouvrement des coûts d'immigration, et plus précisément la prestation de services de comptabilité, y compris les installations de rentrée et de dépôt des fonds.

Le Ministère a réalisé des progrès en matière de contrôle des recettes

3.73 Depuis notre rapport de 2000, le Ministère a continué à mettre en œuvre un système de rentrée de fonds, qui est maintenant installé dans 71 bureaux. Les bureaux que nous avons visités disposaient tous de la dernière version du logiciel et du guide du système.

3.74 Le système de rentrée de fonds n'est pas relié au Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration, le système utilisé pour traiter les demandes d'immigration et délivrer les visas. Le Ministère ne peut rapprocher les comptes, c'est-à-dire vérifier si le nombre de dossiers traités et de visas délivrés correspond aux frais perçus. Le Ministère nous a indiqué qu'il intégrerait cette fonction au nouveau Système mondial de gestion des cas. De plus, en juillet 2001 le Ministère et le MAECI ont envoyé conjointement aux bureaux un message touchant le recouvrement des coûts, dans lequel on décrit les procédures actuelles et les nouvelles procédures mises en place en

vue d'améliorer les contrôles. Comme les rentrées de fonds et la comptabilité connexe sont des systèmes à risque élevé pouvant être manipulés, il est important que les deux ministères effectuent un suivi pour garantir que les procédures sont respectées.

3.75 L'Immigration et le MAECI continuent d'examiner d'autres options bancaires. Le Ministère travaille à l'élaboration de lignes directrices que les bureaux pourront utiliser lorsqu'ils chercheront à conclure de nouvelles ententes bancaires. L'élaboration de ces lignes directrices n'est toutefois pas terminée, et elles n'ont donc pas été intégrées dans la nouvelle version provisoire du guide de recouvrement des coûts auquel travaille le Ministère. Dans 27 bureaux, les ententes bancaires permettent aux demandeurs de verser les frais d'immigration dans un établissement financier.

3.76 Le Ministère, le MAECI et d'autres partenaires ont entrepris des projets pilotes dans deux endroits à l'étranger, permettant l'utilisation de cartes de crédit aux fins du règlement de certains frais d'immigration. Ces projets pilotes devaient se terminer en avril et en juillet 2003. Selon les commentaires des ministères, les projets pilotes n'ont pas été couronnés de succès et ces ministères cherchent d'autres options de paiement où il y aurait encore utilisation de cartes de crédit.

Les outils et la formation posent toujours un problème

3.77 Citoyenneté et Immigration Canada élabore actuellement un nouveau guide de recouvrement des coûts pour les missions à l'étranger, mais on accuse un retard d'environ deux ans dans la rédaction de ce nouveau guide. Les bureaux que nous avons visités possédaient des versions différentes du guide de recouvrement des coûts, et un bureau ne possédait aucun guide sur le sujet.

3.78 Le Ministère a ajouté des modules de gestion des risques, de délit d'action et de recouvrement des coûts au cours destiné aux gestionnaires du programme d'immigration. Il leur a également fourni des outils permettant d'évaluer l'intégrité du programme et de cerner les risques, ainsi qu'une trousse qu'ils doivent utiliser afin de procéder à une vérification du recouvrement des coûts. Le cours de base à l'intention des agents des visas comporte un module sur le recouvrement des coûts et à l'hiver 2003, on y a ajouté un module sur le système de rentrée de fonds. Des modules sur l'éthique et le délit d'action ont été ajoutés aux cours à l'intention du personnel local. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a mis au point un cours de sensibilisation à la fraude et l'a offert dans ses bureaux. Toutefois, nous avons toujours des préoccupations quant à la formation dispensée aux agents dans certains bureaux à l'étranger. Les agents de recouvrement des coûts de certains bureaux que nous avons visités nous ont dit qu'ils n'avaient pas reçu une formation suffisante en matière de recettes et qu'ils aimeraient recevoir une telle formation et se voir remettre un guide de recouvrement des coûts mis à jour.

Contrôle des formulaires

3.79 Le contrôle des formulaires de visa est une mesure essentielle pour se protéger des abus. Dans le Rapport de 2000, nous avions soulevé plusieurs préoccupations à cet égard. Nous avions constaté que le document « Visa d'immigrant et fiche relative au droit d'établissement » (IMM 1000) était désuet et facile à falsifier. De plus, les registres du Ministère indiquaient que certains visas avaient été volés et qu'aucune procédure n'était en place pour assurer l'application uniforme des contrôles par les agents.

Nouvelle carte de résident permanent

3.80 Depuis le 28 juin 2002, le Ministère a remplacé le document IMM 1000. Un nouveau formulaire, la « Confirmation de résidence permanente » (IMM 5292), permet de confirmer le statut de résidence des nouveaux immigrants. On l'utilise pour délivrer la nouvelle carte de résident permanent. Cette carte est assortie d'un certain nombre de dispositifs de sécurité que ne possédait pas le IMM 1000. Un autre nouveau formulaire, le « Visa de résident permanent » (IMM 1346), est inclus dans le passeport individuel comme document de voyage.

Le contrôle des formulaires pose encore des problèmes

3.81 Lors de nos visites dans les bureaux d'immigration à l'étranger, nous avions constaté plusieurs problèmes en ce qui a trait au contrôle des formulaires. Les agents ne suivaient pas toujours les procédures de contrôle requises. En voici trois exemples : dans certains bureaux, on ne déclarait pas chaque trimestre les inventaires des documents à l'Administration centrale; dans un autre, on ne rapprochait pas de façon quotidienne les visas qui avaient été utilisés; et ce n'était pas dans tous les bureaux qu'on trouvait deux agents canadiens lors du dénombrement des formulaires aux fins d'inventaire.

3.82 Un agent canadien est choisi dans chaque bureau à l'étranger afin d'assumer la fonction d'agent de contrôle des formulaires. La plupart des agents de contrôle des formulaires des bureaux que nous avons visités avaient l'impression qu'ils devraient recevoir une formation et des orientations supplémentaires touchant leur poste. Afin de répondre à ce besoin, le Ministère a élaboré de nouvelles instructions sur le contrôle des formulaires et celles-ci sont offertes par voie électronique.

Vérification interne

3.83 En 2000, nous nous inquiétions de ce que les ressources affectées aux activités de vérification interne avaient fait l'objet de réductions importantes lors d'une restructuration du Ministère, puis à nouveau à la suite de l'Examen des programmes. Nous avions alors recommandé de renforcer le rôle de la vérification interne dans l'ensemble de l'organisme. Cela a été fait. Le Ministère a créé la Direction générale de la vérification interne et de la divulgation en 2002, embauché un directeur général et affecté des ressources supplémentaires.

Mesure des résultats et présentation de rapports au Parlement

3.84 Dans notre rapport de 2000, nous nous disions inquiets de ce que les indicateurs de rendement du Ministère et les rapports présentés au Parlement sur les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants portaient principalement sur le respect des niveaux d'immigration. Nous avions fait remarquer que le Ministère devait obtenir des données plus rigoureuses sur l'utilisation des ressources et la qualité et l'uniformité des décisions prises en matière de sélection et d'admissibilité.

L'information fournie au Parlement est incomplète

3.85 **Les indicateurs de rendement et les rapports au Parlement portent toujours essentiellement sur les niveaux d'immigration.** Le Ministère a à sa disposition d'autres données sur le volet économique de l'immigration, dont il pourrait rendre compte au Parlement, par exemple le nombre de demandes en main et les délais de traitement des demandes. Selon nous, il s'agit d'informations importantes, qui doivent être communiquées au Parlement.

3.86 Le Ministère rend annuellement compte au Parlement de ses activités, dans son rapport ministériel sur le rendement. Il présente également un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* pour l'année civile précédente, comme il est prescrit à l'article 94 de la *Loi*. Nous avons examiné plusieurs rapports ministériels sur le rendement ainsi que le Rapport annuel de 2002 sur l'immigration présenté au Parlement. Nous nous inquiétions de ce que l'information présentée au Parlement touchant le nombre de travailleurs qualifiés qui se sont établis au Canada puisse être mal interprétée. À titre d'exemple, le Rapport ministériel sur le rendement de 2002 indique que le nombre de travailleurs qualifiés qui se sont établis au Canada en 2001 est de 137 119. Ces données pourraient être présentées plus clairement en précisant que ces 137 119 travailleurs qualifiés incluent en fait 58 860 demandeurs principaux et 78 259 personnes à charge. Le Rapport annuel de 2002 sur l'immigration présenté au Parlement n'indiquait pas non plus la composition des travailleurs qualifiés. Nous soulevons également cette préoccupation en matière de présentation des chiffres qui s'appliquent aux gens d'affaires immigrants. Nous avons remarqué que cette information était présentée dans le document *Faits et chiffres 2001*, que l'on peut consulter sur le site Web du Ministère (www.cic.gc.ca/francais/pub/facts2001/index.html).

3.87 **Recommandation.** Le Ministère devrait inclure d'autres informations dans son rapport ministériel sur le rendement, tels que le nombre de demandes en main et les délais de traitement des demandes. Dans ce rapport et dans son rapport annuel sur l'immigration présenté au Parlement, le Ministère devrait indiquer les chiffres s'appliquant aux demandeurs principaux et ceux s'appliquant aux membres de la famille qui les accompagnent.

Réponse du Ministère. Citoyenneté et Immigration Canada est d'accord. Dans son rapport sur le rendement et dans son rapport annuel sur l'immigration présenté au Parlement, le Ministère ajoutera de l'information sur la composition des catégories des travailleurs qualifiés et des gens

d'affaires immigrants, ainsi que sur les niveaux d'inventaire et les délais de traitement.

Conclusion

3.88 Le Ministère a donné suite à de nombreuses observations et recommandations formulées dans le chapitre 3, « Le volet économique du programme canadien d'immigration », du rapport d'avril 2000. Bon nombre des recommandations qui avaient été faites dans ce rapport ont été prises en compte dans la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et son règlement d'application. La *Loi* n'est pas en vigueur depuis assez longtemps pour que nous puissions tirer des conclusions quant aux incidences des nouveaux outils et critères mis au point pour sélectionner les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants. Les nouvelles initiatives concernant les faux documents devraient aider à régler les problèmes constatés lors de notre vérification de 2000.

3.89 Il est nécessaire d'accorder une plus grande attention à la surveillance médicale des immigrants et des demandeurs du statut de réfugié afin de veiller à ce que les autorités en matière de santé publique soient promptement avisées des cas devant faire l'objet d'une surveillance. Le Ministère doit mettre en place un cadre global d'assurance de la qualité à l'échelle de l'organisme afin d'assurer l'uniformité, l'équité et l'intégrité des décisions en matière de sélection.

À propos du suivi

Objectif

Ce suivi avait pour objectif d'évaluer les mesures prises par Citoyenneté et Immigration Canada afin de donner suite aux recommandations formulées lors de notre vérification d'avril 2000.

Étendue et méthode

Le suivi portait sur les recommandations du chapitre 3, « Le volet économique du programme canadien d'immigration », du Rapport que nous avions présenté en 2000. Nous nous sommes également penchés sur la surveillance médicale exercée à l'endroit des demandeurs du statut de réfugié. Nous n'avons pas examiné les contrôles relatifs à l'admissibilité d'ordre médical dans les bureaux à l'étranger. Nous avons examiné deux rapports d'étape présentés par le Ministère qui traitent des mesures qu'il a prises en réponse à nos recommandations. Nous avons interviewé des membres du personnel de Citoyenneté et Immigration Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada. Nous avons rencontré du personnel de Citoyenneté et Immigration Canada à l'Administration centrale nationale et dans cinq régions du Canada. Nous avons visité neuf bureaux situés dans d'autres pays, soit les bureaux suivants : Accra, Guatemala, Hong Kong, Londres, Manille, New Delhi, New York, Singapour et Vienne. Nous avons visité 14 points d'entrée, y compris des aéroports, des postes frontaliers terrestres et des points d'entrée maritimes. Nous avons interviewé du personnel, examiné des dossiers et des rapports de gestion et analysé des données.

Critères

Nous nous attendions à ce que Citoyenneté et Immigration Canada ait réalisé des progrès satisfaisants en donnant suite à nos recommandations.

Les critères utilisés pour notre vérification de l'an 2000 demeurent pertinents. Nous nous attendions donc à ce que :

- les rôles et les responsabilités au sein de l'administration fédérale soient établis de manière à faciliter une gestion efficiente et efficace du programme canadien d'immigration;
- l'organisation des activités et l'allocation des ressources tiennent compte des risques inhérents et favorisent l'atteinte des niveaux d'immigration de façon économique et efficiente, tout en préservant l'intégrité du programme d'immigration;
- les objectifs du volet économique soient clairement énoncés et à ce que les critères de sélection permettent d'atteindre ces objectifs;
- les mécanismes en place assurent la qualité des décisions et l'intégrité du programme;
- un cadre de contrôle existe afin de protéger les principaux actifs;
- les pratiques de gestion permettent de bien surveiller le rendement du Ministère;
- l'information destinée au Parlement soit pertinente, fiable et complète.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : John Hitchinson
Directeurs : Janet Jones et Paul Morse

Darren Canning
Valerie Carey
Dusan Duvnjak
Johane Garneau
Geneviève Hivon
Vivien Kaye
Jennifer McLeod
Heather Miller
Suzanne Moorhead

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Critères de sélection pour les immigrants du volet économique

L'article 12 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit que les étrangers peuvent être sélectionnés en tant que membres du volet économique d'après leur capacité sur le plan économique de s'établir au Canada. Le volet économique vise essentiellement deux types d'immigrants : les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants. Le Ministre détermine et communique au public le nombre minimal de points requis pour l'établissement d'un demandeur du volet économique au Canada. La province de Québec établit ses propres critères de sélection pour les immigrants du volet économique.

Travailleurs qualifiés

Au départ, les travailleurs qualifiés sont évalués en fonction de certaines exigences minimales d'expérience en matière de travail. Lorsque le travailleur qualifié ne satisfait pas à ces exigences, la demande est rejetée. Autrement, les immigrants sont évalués en fonction des critères de sélection suivants et ils doivent obtenir au moins 75 points.

Critères de sélection	Nombre maximal de points accordés
Études	25
Compétence dans les langues officielles	24
Expérience	21
Âge	10
Emploi réservé	10
Capacité d'adaptation	10

Les travailleurs qualifiés doivent également avoir une certaine quantité de fonds disponibles ou avoir un emploi réservé.

Gens d'affaires immigrants

On choisit des gens d'affaires immigrants afin de favoriser le développement d'une économie canadienne solide et prospère au sein de laquelle les avantages de l'immigration sont partagés entre toutes les régions du Canada. Les membres de la catégorie des gens d'affaires immigrants comprennent les investisseurs, les entrepreneurs et les travailleurs autonomes. Pendant le processus de sélection, les agents évaluent d'abord si le demandeur correspond à la définition d'investisseur, d'entrepreneur ou de travailleur autonome. Dans la négative, la demande est rejetée. Dans l'affirmative, les agents évaluent le demandeur à partir du système de points fondé sur des critères de sélection qui mesurent la capacité du demandeur de s'établir avec succès.

Investisseurs

Dans la définition, on précise que les investisseurs doivent prouver qu'ils possèdent une expérience dans l'exploitation d'une entreprise. Cette expérience peut prendre l'une des formes suivantes :

- gestion et contrôle d'une entreprise admissible de taille suffisante,
- gestion d'une entreprise ou d'une partie d'une entreprise (sans devoir nécessairement en être le propriétaire), comptant au moins cinq employés.

Les investisseurs doivent également disposer d'un avoir net minimum de 800 000 $, qui a été obtenu licitement, et consentir un investissement de 400 000 $. Les investisseurs doivent déposer 400 000 $CAN auprès du receveur général du Canada avant qu'un visa puisse être délivré. Par la suite, les fonds seront distribués aux fonds provinciaux d'investissement. Après cinq ans, les fonds provinciaux remboursent Citoyenneté et Immigration Canada, qui remet l'argent aux investisseurs. Les provinces participantes continueront d'assumer la responsabilité de la garantie du paiement de leurs parts respectives.

Entrepreneurs

Les entrepreneurs doivent prouver qu'ils possèdent une expérience en matière d'exploitation d'une entreprise comportant la gestion et le contrôle d'une entreprise admissible de taille suffisante. Les entrepreneurs seront tenus de produire des documents attestant que pendant une période d'au moins une année, à l'intérieur d'une période ne dépassant pas les trois ans suivant leur établissement, ils possédaient et géraient une entreprise canadienne admissible répondant à deux des exigences définies pour le nombre d'emplois, les ventes, le revenu net et les capitaux propres.

Travailleurs autonomes

Les travailleurs autonomes doivent avoir l'intention et la capacité de créer leur propre emploi et d'apporter une contribution importante à la vie culturelle ou sportive du Canada, ou de créer leur propre emploi en achetant une ferme au Canada et en assurant la gestion de cette ferme. Les immigrants qui ont été travailleurs autonomes dans le cadre d'activités culturelles ou sportives ou qui ont participé à des activités culturelles ou sportives d'envergure mondiale ou qui ont une expérience en matière de gestion agricole entrent dans cette catégorie.

On évalue les gens d'affaires immigrants par rapport à la grille suivante et ils doivent obtenir au moins 35 points :

Critères de sélection	Nombre maximal de points accordés
Expérience dans l'exploitation d'une entreprise (investisseurs ou entrepreneurs) ou expérience utile (travailleurs autonomes)	35
Âge	10
Études	25
Compétences dans les langues officielles	24
Capacité d'adaptation	6

Source : Citoyenneté et Immigration Canada

Annexe Critères de sélection pour les immigrants du volet économique

L'article 12 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* prévoit que les étrangers peuvent être sélectionnés en tant que membres du volet économique d'après leur capacité sur le plan économique de s'établir au Canada. Le volet économique vise essentiellement deux types d'immigrants : les travailleurs qualifiés et les gens d'affaires immigrants. Le Ministre détermine et communique au public le nombre minimal de points requis pour l'établissement d'un demandeur du volet économique au Canada. La province de Québec établit ses propres critères de sélection pour les immigrants du volet économique.

Travailleurs qualifiés

Au départ, les travailleurs qualifiés sont évalués en fonction de certaines exigences minimales d'expérience en matière de travail. Lorsque le travailleur qualifié ne satisfait pas à ces exigences, la demande est rejetée. Autrement, les immigrants sont évalués en fonction des critères de sélection suivants et ils doivent obtenir au moins 75 points.

Critères de sélection	Nombre maximal de points accordés
Études	25
Compétence dans les langues officielles	24
Expérience	21
Âge	10
Emploi réservé	10
Capacité d'adaptation	10

Les travailleurs qualifiés doivent également avoir une certaine quantité de fonds disponibles ou avoir un emploi réservé.

Gens d'affaires immigrants

On choisit des gens d'affaires immigrants afin de favoriser le développement d'une économie canadienne solide et prospère au sein de laquelle les avantages de l'immigration sont partagés entre toutes les régions du Canada. Les membres de la catégorie des gens d'affaires immigrants comprennent les investisseurs, les entrepreneurs et les travailleurs autonomes. Pendant le processus de sélection, les agents évaluent d'abord si le demandeur correspond à la définition d'investisseur, d'entrepreneur ou de travailleur autonome. Dans la négative, la demande est rejetée. Dans l'affirmative, les agents évaluent le demandeur à partir du système de points fondé sur des critères de sélection qui mesurent la capacité du demandeur de s'établir avec succès.

Investisseurs

Dans la définition, on précise que les investisseurs doivent prouver qu'ils possèdent une expérience dans l'exploitation d'une entreprise. Cette expérience peut prendre l'une des formes suivantes :

- gestion et contrôle d'une entreprise admissible de taille suffisante,
- gestion d'une entreprise ou d'une partie d'une entreprise (sans devoir nécessairement en être le propriétaire), comptant au moins cinq employés.

Les investisseurs doivent également disposer d'un avoir net minimum de 800 000 $, qui a été obtenu licitement, et consentir un investissement de 400 000 $. Les investisseurs doivent déposer 400 000 $CAN auprès du receveur général du Canada avant qu'un visa puisse être délivré. Par la suite, les fonds seront distribués aux fonds provinciaux d'investissement. Après cinq ans, les fonds provinciaux remboursent Citoyenneté et Immigration Canada, qui remet l'argent aux investisseurs. Les provinces participantes continueront d'assumer la responsabilité de la garantie du paiement de leurs parts respectives.

Entrepreneurs

Les entrepreneurs doivent prouver qu'ils possèdent une expérience en matière d'exploitation d'une entreprise comportant la gestion et le contrôle d'une entreprise admissible de taille suffisante. Les entrepreneurs seront tenus de produire des documents attestant que pendant une période d'au moins une année, à l'intérieur d'une période ne dépassant pas les trois ans suivant leur établissement, ils possédaient et géraient une entreprise canadienne admissible répondant à deux des exigences définies pour le nombre d'emplois, les ventes, le revenu net et les capitaux propres.

Travailleurs autonomes

Les travailleurs autonomes doivent avoir l'intention et la capacité de créer leur propre emploi et d'apporter une contribution importante à la vie culturelle ou sportive du Canada, ou de créer leur propre emploi en achetant une ferme au Canada et en assurant la gestion de cette ferme. Les immigrants qui ont été travailleurs autonomes dans le cadre d'activités culturelles ou sportives ou qui ont participé à des activités culturelles ou sportives d'envergure mondiale ou qui ont une expérience en matière de gestion agricole entrent dans cette catégorie.

On évalue les gens d'affaires immigrants par rapport à la grille suivante et ils doivent obtenir au moins 35 points :

Critères de sélection	Nombre maximal de points accordés
Expérience dans l'exploitation d'une entreprise (investisseurs ou entrepreneurs) ou expérience utile (travailleurs autonomes)	35
Âge	10
Études	25
Compétences dans les langues officielles	24
Capacité d'adaptation	6

Source : Citoyennete et Immigration Canada

Chapitre

4

Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin 4
Tendances relatives à la population de délinquants 4
Objet du suivi 5

Observations et recommandations 6

Évaluation initiale des délinquants 6

Le coefficient d'objectivité des instruments d'évaluation doit faire l'objet d'autres tests 6
La préparation en temps opportun des plans correctionnels des délinquants continue de poser un défi 7

Gestion des cas 9

Les délinquants disposent de plus de temps pour achever les programmes avant leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle 9
Certains délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle 10
Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent pas toujours de leurs responsabilités en matière de gestion des cas 11
La qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les décisions de mise en liberté s'est améliorée 12

Programmes offerts aux délinquants 14

La mise en œuvre de la stratégie sur les programmes d'emploi ne fait que commencer 15
Il faut restructurer la formation professionnelle offerte aux délinquants 17
Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité 17

Surveillance dans la collectivité 20

La surveillance des délinquants dans la collectivité s'améliore 20
Les méthodes varient lorsqu'il s'agit de gérer les cas de délinquants qui doivent être étroitement surveillés 21

Préoccupations en matière de ressources humaines 21

Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle en établissement semble élevé 21
Il y a lieu d'améliorer la formation offerte aux agents de libération conditionnelle 23

Conclusion 25

À propos du suivi 27

Annexe

Population des délinquants et tendances en matière d'admissions et de mises en liberté (de 1997-1998 à 2001-2002) 29

Service correctionnel Canada
La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Points saillants

4.1 Le Service correctionnel du Canada a, dans une large mesure, mis en œuvre un grand nombre des recommandations que nous avons formulées lors de notre vérification de 1999. Il a accordé plus de temps aux détenus pour qu'ils puissent participer aux programmes qu'ils devaient suivre durant leur incarcération. Il a amélioré la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étayer les décisions sur la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité. Le Service s'est beaucoup amélioré en ce qui concerne le respect des normes sur la fréquence des contacts avec les libérés conditionnels dans la collectivité. L'engagement et le leadership de la haute direction ont grandement aidé à l'obtention de ces résultats.

4.2 Par contre, dans deux domaines essentiels à la bonne réinsertion sociale des délinquants, le Service correctionnel met du temps à donner suite aux recommandations présentées dans le cadre des vérifications précédentes. Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité pour répondre aux besoins. Le Service a accompli très peu de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre d'aspects clés de la stratégie nationale qu'il a adoptée en vue de fournir aux délinquants des programmes d'emploi adéquats.

4.3 Nous avons relevé trois autres domaines importants dont il faudrait s'occuper et à l'égard desquels nous n'avions pas formulé de recommandations en 1999 :

- Le Service n'a pas entièrement vérifié le coefficient d'objectivité (fiabilité des résultats entre les évaluateurs) des instruments dont il se sert pour évaluer les besoins des délinquants et le risque que ces derniers présentent.
- Les agents de libération conditionnelle jouent un rôle primordial en ce qui a trait à la bonne réinsertion sociale des délinquants. Cependant, le niveau et la qualité de la formation qui leur est offerte sont faibles.
- Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle semble élevé, ce qui peut avoir une incidence sur les services de réinsertion sociale des délinquants.

4.4 Depuis 1994, nous avons mené cinq vérifications portant sur les différentes pratiques reliées à la réinsertion des délinquants de sexe masculin dans la collectivité — une partie fondamentale du mandat du Service. Au cours des deux dernières vérifications, nous avons examiné les mêmes éléments afin d'établir l'ampleur des progrès réalisés par le Service en vue de

donner suite à nos recommandations précédentes. La présente vérification examine ce qu'a fait le Service correctionnel à l'égard de nos recommandations de 1999.

4.5 En 1999, nous avons recommandé au Service de chercher à obtenir plus rapidement les documents officiels nécessaires pour évaluer les délinquants qui arrivent en établissement. Nous avons indiqué que le Service devait améliorer sa capacité de préparer les cas des délinquants afin de respecter leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. Il devait définir et mettre en œuvre une stratégie sur les programmes d'emploi visant la réinsertion sociale. De plus, nous étions d'avis qu'il devrait améliorer la qualité des rapports que la Commission nationale des libérations conditionnelles utilise pour décider de la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité. Nous avons également constaté la nécessité d'un meilleur respect des normes nationales sur la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

Réaction de Service correctionnel Canada. Le Service correctionnel est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'il a données aux recommandations.

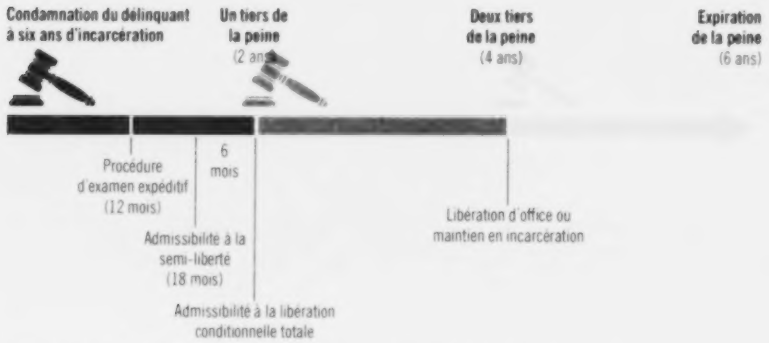
Introduction

4.6 Le Service correctionnel du Canada a deux responsabilités principales : l'incarcération des délinquants et leur réinsertion sans risque dans la collectivité. En 2001-2002, le Service a dépensé 492 millions de dollars à des activités associées à la réinsertion sociale, ce qui représente environ 33 p. 100 de ses dépenses totales, soit à peu près le même pourcentage qu'en 1997-1998.

4.7 Selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, l'objectif du régime de mise en liberté sous condition est de contribuer à la sécurité du public en libérant les délinquants à un moment opportun et d'une manière qui augmente leurs chances de réinsertion sociale réussie. La *Loi* donne à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir d'accorder aux délinquants une libération conditionnelle totale lorsqu'ils ont purgé le tiers de leur peine. Les délinquants sont admissibles à une semi-liberté six mois avant leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale (voir la pièce 4.1). Dans le cadre de la procédure d'examen expéditif, les délinquants qui purgent une première peine de ressort fédéral et qui n'ont pas été trouvés coupables d'un crime violent ou d'une infraction grave en matière de drogue peuvent bénéficier d'une semi-liberté après avoir purgé le sixième de leur peine, sauf s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront une infraction avec violence avant la fin de leur peine.

4.8 En vertu de la loi, la plupart des délinquants qui n'ont pas été libérés conditionnellement ont le droit, après avoir purgé les deux tiers de leur peine, d'être mis en liberté dans la collectivité (libération d'office), où ils seront surveillés jusqu'à l'expiration de leur peine. Un petit nombre de délinquants seront maintenus en incarcération jusqu'à la fin de leur peine sur recommandation du Service correctionnel à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La Commission ordonne le maintien en incarcération de certains délinquants qui commettraient vraisemblablement

Pièce 4.1 Étapes d'une peine d'une durée déterminée de six ans



Source : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

une infraction causant la mort ou un préjudice grave, une infraction sexuelle à l'endroit d'un enfant ou une infraction grave en matière de drogue s'ils étaient mis en liberté avant l'expiration de leur peine.

4.9 La plupart des délinquants sous surveillance dans la collectivité sont soumis à des conditions, telles que l'interdiction de consommer de l'alcool ou de fréquenter des criminels. La Commission peut révoquer la libération conditionnelle du délinquant et ordonner son retour en prison si celui-ci enfreint une des conditions de sa mise en liberté et si l'agent de libération conditionnelle responsable de sa surveillance estime que le risque pour la collectivité est devenu inacceptable.

Le processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

4.10 Le Service correctionnel applique un processus de gestion des cas pour administrer la réinsertion sociale des délinquants. Le processus comprend un certain nombre d'étapes. Il faut notamment :

- obtenir les documents officiels requis pour évaluer les risques en matière de sécurité et les besoins de chaque délinquant;
- évaluer le délinquant pour cerner les facteurs à l'origine de son comportement criminel et élaborer un plan correctionnel visant à y remédier;
- affecter et inscrire le délinquant à des programmes de réinsertion sociale et à d'autres activités pour le préparer à comparaître devant la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- déterminer si la participation aux programmes ou à d'autres activités a contribué à réduire le risque qu'un délinquant commette une autre infraction après sa mise en liberté;
- faire des recommandations à la Commission nationale des libérations conditionnelles sur le bien-fondé de la mise en liberté conditionnelle d'un délinquant dans la collectivité;
- libérer le délinquant sous condition, sur décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou en vertu de la loi, après qu'il a purgé les deux tiers de sa peine (libération d'office) ou à l'expiration de sa peine (expiration du mandat);
- assurer la surveillance, offrir d'autres programmes et mener des évaluations dans la collectivité jusqu'à l'expiration de la peine;
- signaler à la Commission nationale des libérations conditionnelles les cas de délinquants dans la collectivité qui présentent un risque élevé justifiant un nouvel examen par la Commission.

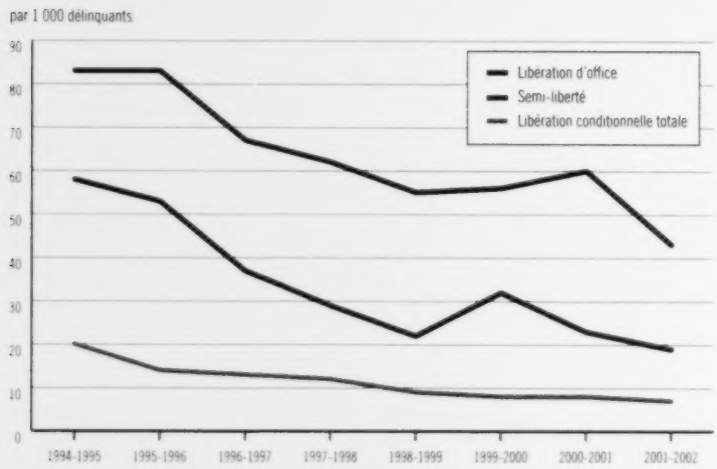
Tendances relatives à la population de délinquants

4.11 Le nombre de délinquants de sexe masculin dans les établissements correctionnels fédéraux et sous surveillance dans la collectivité a baissé au cours des dernières années, mais la répartition entre les deux groupes est demeurée relativement constante, soit 60 p. 100 et 40 p. 100 respectivement (voir l'annexe). De 1997-1998 à 2001-2002, le nombre d'admissions dans les

pénitenciers fédéraux a baissé d'environ 500 dans l'ensemble, et le nombre total de mises en liberté a diminué d'environ 1 000 au cours de la même période. Tel que nous l'avons signalé en 1999, les délinquants continuent d'être mis en liberté plus tard au cours de leur peine, comme l'illustre la proportion croissante des libérations d'office.

4.12 Selon des données de la Commission nationale des libérations conditionnelles portant sur la période allant de 1994-1995 à 2001-2002, le taux de condamnation pour des infractions avec violence par des délinquants sous surveillance dans la collectivité semble avoir diminué. La pièce 4.2 illustre cette baisse chez les délinquants en semi-liberté, en liberté conditionnelle totale et en libération d'office.

Pièce 4.2 Taux de condamnation pour des infractions avec violence par des délinquants surveillés*



*Les délinquants surveillés comprennent ceux qui sont en libération conditionnelle ou en libération d'office, ceux qui sont temporairement détenus dans un pénitencier fédéral ou illégalement en liberté.

Source : Commission nationale des libérations conditionnelles, *Rapport de surveillance du rendement 2001-2002*, juillet 2002

Objet du suivi

4.13 Cette vérification de suivi visait à évaluer dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada avait donné suite aux recommandations formulées dans le chapitre 1 de notre rapport de 1999. En 1994 et en 1996, nous avions examiné tous les aspects du processus de réinsertion sociale, depuis l'admission des délinquants dans les établissements fédéraux jusqu'à leur surveillance dans la collectivité après leur mise en liberté.

4.14 En 1999, nous avons indiqué que le Service avait fait des efforts concertés pour donner suite à nos observations antérieures. En dépit de cela, il devait toujours apporter les améliorations suivantes :

- acquérir plus rapidement les documents officiels requis pour l'évaluation initiale des délinquants;

- préparer plus rapidement les cas en vue de respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;
- adopter une stratégie opérationnelle claire en matière de programmes d'emploi à l'intention des délinquants;
- améliorer la qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour décider de la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité;
- respecter davantage les normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

4.15 Une partie de l'information de nature quantitative du présent chapitre repose sur des données fournies par le Service correctionnel. Nous avons tenté d'évaluer ces données en effectuant des analyses et des comparaisons et en tenant des discussions. À moins d'indications contraires dans ce chapitre, il faut considérer ces données comme étant non vérifiées.

4.16 On trouvera d'autres renseignements sur notre objectif et nos critères de vérification à la fin du présent chapitre, à la section À propos du suivi. Comme ce fut le cas lors de nos vérifications antérieures, cette vérification n'a pas porté sur les questions visant les délinquants autochtones.

Observations et recommandations

Evaluation initiale des délinquants

4.17 L'évaluation initiale est la première étape de la gestion du cas d'un délinquant et sert à déterminer le niveau de sécurité approprié pour le délinquant. Un plan correctionnel est également préparé. Celui-ci décrit les facteurs à l'origine du comportement criminel du délinquant et les programmes que celui-ci doit suivre pour le changer. Le Service doit dresser sans tarder le plan correctionnel du délinquant admis dans un établissement correctionnel fédéral. S'il prend trop de temps pour le faire, les délinquants condamnés à une courte peine n'ont pas le temps de participer aux programmes prescrits pour avoir droit à une mise en liberté sous condition.

Le coefficient d'objectivité des instruments d'évaluation doit faire l'objet d'autres tests

4.18 L'Échelle de classement par niveau de sécurité est l'outil d'évaluation qui sert à déterminer la cote de sécurité attribuée à un délinquant qui arrive en établissement. Si un instrument a un coefficient d'objectivité élevé, différents agents de libération conditionnelle évaluant le même délinquant lui accorderont vraisemblalement la même cote de sécurité. Si un instrument a un coefficient relativement bas, les agents de libération conditionnelle attribueront probablement au même délinquant une cote de sécurité différente. Or, les occasions de participer à des programmes de réinsertion sociale sont souvent moindres lorsqu'on attribue à tort une cote de sécurité trop élevée à un délinquant. Cela occasionne aussi des coûts d'incarcération plus élevés.

4.19 En 1999, nous avons constaté que le Service correctionnel du Canada avait vérifié de façon satisfaisante la validité scientifique de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, instrument servant à évaluer les délinquants de sexe masculin. Il n'en avait cependant pas contrôlé à fond le coefficient d'objectivité. L'utilisation d'un instrument qui n'est pas fiable pourrait remettre en question sa validité.

4.20 Dans le cadre de ses activités de recherche en cours, le Service a entrepris récemment une étude préliminaire sur le coefficient d'objectivité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité auprès d'un petit nombre d'agents de libération conditionnelle. Les résultats initiaux indiquent qu'environ 25 p. 100 des agents attribuent une cote de sécurité plus élevée à un même délinquant. Ces résultats préliminaires sont troublants compte tenu des répercussions que pourrait avoir le manque de fiabilité de cet instrument. Cela souligne la nécessité pour le Service de poursuivre son évaluation.

4.21 Selon notre suivi, le Service correctionnel n'a pas encore vérifié à fond le coefficient d'objectivité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité en ce qui concerne le classement des délinquants de sexe masculin. Il est important de vérifier sur une base continue ce coefficient afin d'évaluer la façon dont l'instrument est appliqué, la formation donnée actuellement aux personnes qui l'utilisent et le contrôle de la qualité de ses résultats.

4.22 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait vérifier à fond le coefficient d'objectivité des instruments dont il se sert pour évaluer les délinquants de sexe masculin lors de l'évaluation initiale et prendre les mesures nécessaires selon les résultats obtenus.

Réponse du Service correctionnel. La recherche du Service correctionnel du Canada a confirmé la validité prédictive des outils d'évaluation qu'il utilise. Le Service accepte de pousser la recherche plus avant sur le coefficient d'objectivité, comme cela a été proposé, et ce sujet est inclus dans le plan de recherche de 2003-2004.

La préparation en temps opportun des plans correctionnels des délinquants continue de poser un défi

4.23 Par le passé, notre bureau a examiné deux aspects de la préparation des plans correctionnels : l'acquisition en temps opportun des documents nécessaires pour procéder à l'évaluation du délinquant et le temps requis pour analyser cette information et dresser le plan correctionnel.

4.24 Le Service doit recueillir des renseignements sur le délinquant et l'infraction commise en consultant ses propres dossiers et des organismes externes. Selon ses politiques, le Service doit disposer de trois documents pour évaluer les besoins du délinquant et le risque qu'il présente : les antécédents criminels (par exemple, les rapports de police); la version officielle du délit (par exemple, les commentaires du juge); et le rapport de l'enquête communautaire postsentencielle (préparé par les agents de libération conditionnelle dans la collectivité). Tous les documents officiels doivent être reçus suffisamment à l'avance pour préparer le plan correctionnel du délinquant à temps.

4.25 En 1999, nous avons noté que le Service avait réussi à écourter le temps nécessaire pour obtenir ces documents, mais que, dans le quart des cas, il ne respectait pas les délais prévus dans ses propres normes. Nous avons recommandé au Service de trouver des moyens d'obtenir plus rapidement l'information nécessaire sur les délinquants. Selon notre suivi, les données actuelles du Service correctionnel indiquent que le nombre moyen de jours requis pour obtenir des renseignements officiels sur les délinquants a de nouveau diminué (voir la pièce 4.3).

4.26 Depuis avril 2001, les normes du Service correctionnel stipulent que le plan correctionnel doit être dressé dans les 70 jours suivant la date d'admission dans le cas de délinquants purgeant une peine de moins de 4 ans et dans les 90 jours pour tous les autres cas. Le Service éprouve encore certaines difficultés à respecter les délais de préparation des plans correctionnels prévus dans ses normes (voir la pièce 4.4). En 2001-2002, seulement environ 70 p. 100 des plans correctionnels étaient complétés à temps. Le Service a calculé ce pourcentage pour l'année courante jusqu'à ce jour et a constaté une amélioration à l'échelle nationale, le taux s'établissant à 84 p. 100.

4.27 L'obtention plus rapide des documents officiels nécessaires représente une amélioration d'un seul aspect de la préparation en temps opportun des plans correctionnels. D'après une étude sur le processus d'évaluation initiale menée pour le Service en 2002, il faudrait peut-être aussi améliorer les horaires de travail et l'affectation des ressources pour pouvoir remplir à temps tous les plans correctionnels comme il se doit.

4.28 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait définir les moyens qui lui permettraient de respecter les délais prévus dans ses normes actuelles pour compléter les plans correctionnels, et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Service correctionnel. Nous nous sommes attaqués à cette question et des améliorations ont déjà été constatées. Nous continuerons de surveiller la situation chaque mois et de prendre les mesures nécessaires.

Pièce 4.3 **Nombre moyen de jours requis pour recevoir les rapports de police, les commentaires du juge et l'enquête communautaire postsentencielle (1999-2002)**

	Nombre moyen de jours		
Période	Rapports de police	Commentaires du juge	Enquête communautaire postsentencielle
1999-2000	34	34	30
2000-2001	25	35	27
2001-2002	21	31	23

4.25 En 1999, nous avons noté que le Service avait réussi à écourter le temps nécessaire pour obtenir ces documents, mais que, dans le quart des cas, il ne respectait pas les délais prévus dans ses propres normes. Nous avons recommandé au Service de trouver des moyens d'obtenir plus rapidement l'information nécessaire sur les délinquants. Selon notre suivi, les données actuelles du Service correctionnel indiquent que le nombre moyen de jours requis pour obtenir des renseignements officiels sur les délinquants a de nouveau diminué (voir la pièce 4.3).

4.26 Depuis avril 2001, les normes du Service correctionnel stipulent que le plan correctionnel doit être dressé dans les 70 jours suivant la date d'admission dans le cas de délinquants purgeant une peine de moins de 4 ans et dans les 90 jours pour tous les autres cas. Le Service éprouve encore certaines difficultés à respecter les délais de préparation des plans correctionnels prévus dans ses normes (voir la pièce 4.4). En 2001-2002, seulement environ 70 p. 100 des plans correctionnels étaient complétés à temps. Le Service a calculé ce pourcentage pour l'année courante jusqu'à ce jour et a constaté une amélioration à l'échelle nationale, le taux s'établissant à 84 p. 100.

4.27 L'obtention plus rapide des documents officiels nécessaires représente une amélioration d'un seul aspect de la préparation en temps opportun des plans correctionnels. D'après une étude sur le processus d'évaluation initiale menée pour le Service en 2002, il faudrait peut-être aussi améliorer les horaires de travail et l'affectation des ressources pour pouvoir remplir à temps tous les plans correctionnels comme il se doit.

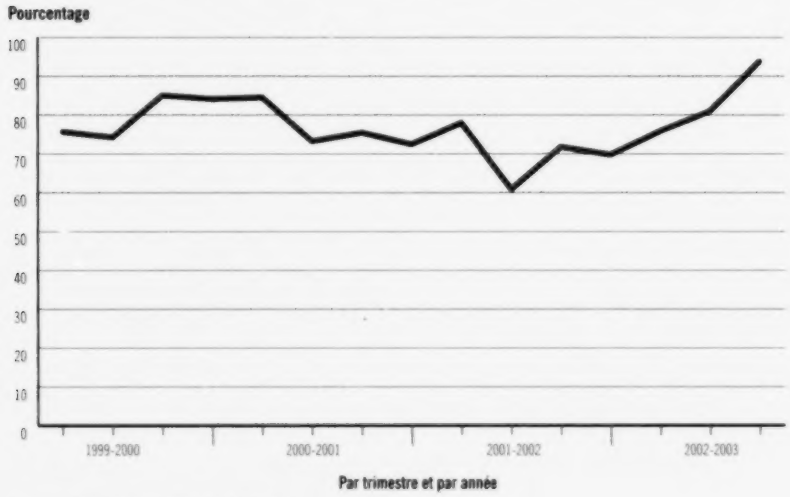
4.28 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait définir les moyens qui lui permettraient de respecter les délais prévus dans ses normes actuelles pour compléter les plans correctionnels, et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Service correctionnel. Nous nous sommes attaqués à cette question et des améliorations ont déjà été constatées. Nous continuerons de surveiller la situation chaque mois et de prendre les mesures nécessaires.

Pièce 4.3 Nombre moyen de jours requis pour recevoir les rapports de police, les commentaires du juge et l'enquête communautaire postsentencielle (1999-2002)

1999-2000	34	34	30
2000-2001	25	35	27
2001-2002	21	31	23

Pièce 4.4 Pourcentage des plans correctionnels préparés à temps (avril 1999 à décembre 2002)



Source : Service correctionnel Canada

Gestion des cas

Les délinquants disposent de plus de temps pour achever les programmes avant leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle

4.29 En 1999, nous avons recommandé au Service correctionnel du Canada d'améliorer davantage son efficience et sa rapidité en ce qui a trait à la gestion des cas et à la préparation des rapports afin de respecter ses propres normes approuvées.

4.30 En 1996, nous avions estimé que 3 programmes de réadaptation étaient prescrits en moyenne aux délinquants à faible risque et à besoins minimes, et que le plus court laps de temps possible pour terminer ces programmes était de 105 jours. Nous avons calculé que les délinquants purgeant une peine de 2 à 3 ans ne disposaient que de 19 jours pour suivre les programmes avant leur toute première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La situation s'est améliorée : en 1998, ce chiffre était passé à 60 jours, et en 2001-2002, à 79 jours.

4.31 Ces résultats suggèrent qu'il est maintenant plus probable que la plupart des délinquants nécessitant des programmes de réadaptation les complètent à temps. Par ailleurs, certains délinquants commencent à suivre des programmes essentiels à l'unité d'évaluation initiale pendant qu'ils attendent leur placement dans un établissement. Si les plans correctionnels étaient préparés plus rapidement, les délinquants disposeraient de plus de temps pour suivre des programmes de réinsertion sociale, ce qui leur permettrait d'être prêts aux dates d'admissibilité à une libération conditionnelle.

Certains délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle

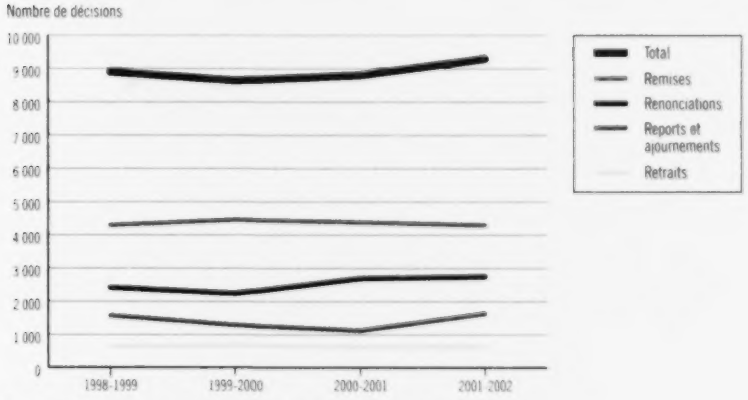
4.32 Les audiences de libération conditionnelle peuvent être reportées pour diverses raisons, par exemple si un délinquant estime qu'il est peu probable que la Commission nationale des libérations conditionnelles lui accorde une mise en liberté, s'il a un procès ou un appel en instance, ou encore si le Service correctionnel est incapable de lui offrir à temps les programmes destinés à le préparer pour sa libération. La Commission nationale des libérations conditionnelles peut également ajourner une audience si elle n'a pas reçu les documents requis à temps pour que ses membres puissent se préparer pour l'audience.

4.33 La pièce 4.5 indique qu'entre 1998 et 2002, le nombre annuel de demandes retirées ainsi que le nombre d'audiences remises et d'ajournements administratifs (en combinaison avec les audiences reportées) sont demeurés assez stables. Par contre, le nombre de renonciations (lorsqu'un délinquant renonce à son droit à une audience) a augmenté quelque peu. En 2001-2002, environ 9 300 des 36 400 décisions possibles relatives à la libération des délinquants ont été différées.

4.34 En 1999, nous avons recommandé que le Service correctionnel du Canada analyse régulièrement les motifs expliquant le nombre de délinquants maintenus en incarcération au-delà de leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La même année, le Service avait mené une étude nationale portant sur 1 300 délinquants maintenus en incarcération après leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale, afin qu'on puisse déterminer la validité des renonciations, des remises et des retraits relatifs aux audiences de libération conditionnelle.

4.35 L'étude a révélé que, dans la plupart des cas, les retards étaient indépendants de la volonté du Service correctionnel — par exemple, la mise en liberté n'était pas recommandée; le délinquant refusait de suivre les programmes; ou encore un délinquant purgeant une courte peine n'avait pas

Pièce 4.5 Nombre de renonciations, de retraits, de remises et d'ajournements (1998-2002)



Source : Commission nationale des libérations conditionnelles

eu le temps de compléter les programmes prescrits dans son plan correctionnel. Le Service correctionnel a toutefois déterminé qu'il pouvait agir dans 7 p. 100 des cas, lorsque les retards étaient attribuables à des facteurs tels que l'insuffisance des places au sein des programmes et les problèmes d'horaire. Le Service a conclu de cette étude qu'un faible nombre de bons candidats à une libération conditionnelle étaient inutilement détenus. La surveillance à l'échelle nationale et régionale se poursuivra avec un échantillonnage périodique de délinquants dont la date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale est échue.

4.36 Malgré les progrès démontrés par l'étude, une centaine de délinquants n'étaient pas prêts à être mis en liberté au moment de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que le Service place les délinquants au niveau d'incarcération le moins restrictif possible, ce qui comprend aussi la surveillance dans la collectivité. Les mises en liberté retardées ont une incidence financière, puisque l'incarcération est plus coûteuse que la surveillance dans la collectivité. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la protection de la société demeure le critère prépondérant.

4.37 **Recommandation.** En ce qui a trait à la préparation en temps opportun des délinquants pour leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle, le Service correctionnel du Canada devrait éliminer tous les retards qui relèvent de son contrôle.

Réponse du Service correctionnel. Tel qu'affirmé dans le chapitre, très peu de délinquants qui sont de bons candidats à une mise en liberté voient l'examen de leur cas retardé pour des raisons qui relèvent de notre contrôle. Il importe aussi de reconnaître que le principe dérogatoire contenu dans les dispositions législatives concernant les services correctionnels fédéraux vise la protection du public et que la préparation des délinquants en vue de l'examen de leur demande de libération conditionnelle repose sur ce principe. Le Service reconnaît l'importance de la préparation en temps opportun des délinquants; il continuera d'examiner les raisons des retards qui relèvent de son contrôle et prendra les mesures qui s'imposent.

Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent pas toujours de leurs responsabilités en matière de gestion des cas

4.38 Les agents de correction supérieurs (qui exercent également des fonctions de sécurité) et les agents de libération conditionnelle doivent travailler en équipe pour assurer la gestion des cas. Il est essentiel que ces agents collaborent et se communiquent l'information disponible pour bien comprendre les changements de comportement des délinquants. Les agents de libération conditionnelle se servent de ces renseignements pour préparer les rapports en vue des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.39 En 1996 et en 1999, nous avons constaté que les agents de correction supérieurs ne remplissaient pas de façon constante les fonctions de gestion des cas qui leur incombent en vertu de la politique du Service correctionnel.

On s'attendait, entre autres, à ce que ces agents produisent des rapports clairs et concis pour la gestion des cas, qu'ils informent leurs collègues des incidents importants survenus en milieu carcéral et des changements de comportement des délinquants, et qu'ils participent à l'évaluation des cas. Nous avons recommandé que ces agents s'acquittent des tâches de gestion des cas dont ils sont responsables, conformément à la politique.

4.40 Récemment, le Service correctionnel a modifié la répartition des responsabilités de gestion des cas. Nombre des responsabilités liées aux rapports de gestion des cas relevant des agents de correction supérieurs ont été dévolues aux agents de libération conditionnelle en établissement. Bien que le Service ait pris cette décision opérationnelle il y a plus d'un an, il vient tout juste d'entreprendre le processus de réécriture et de réévaluation de la description de travail des agents de correction supérieurs.

4.41 Selon la nouvelle répartition des tâches, les agents de correction supérieurs demeurent tenus d'observer les changements de comportement des délinquants. Leurs responsabilités principales sur le plan de la gestion des cas sont maintenant les suivantes : tenir un registre mensuel du comportement des délinquants et des progrès réalisés par rapport aux objectifs de leur plan correctionnel; après la libération temporaire réussie d'un délinquant dans la collectivité, soumettre des rapports en vue de mises en liberté subséquentes; et formuler des recommandations en ce qui concerne les visites familiales privées.

4.42 En 2001, le Service a mené une vérification interne de la gestion des cas afin d'examiner, entre autres, une tâche dont les agents de correction supérieurs sont encore responsables, soit celle de préparer chaque mois, en temps opportun et dans le respect des normes de qualité établies, des rapports décrivant les progrès et le comportement des délinquants. Le contenu de la plupart des rapports examinés par les vérificateurs internes ne répondait pas aux exigences du Service.

4.43 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait compléter la réécriture et la réévaluation de la description de travail des agents de correction supérieurs et veiller à ce que ces derniers s'acquittent des fonctions de gestion des cas qui leur incombent, tel que le prescrit la répartition approuvée des responsabilités de gestion des cas.

Réponse du Service correctionnel. Le Service correctionnel s'est engagé à terminer l'examen et la mise à jour de la description de travail des agents de correction supérieurs (CX02) au plus tard en septembre 2003.

La qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les décisions de mise en liberté s'est améliorée

4.44 Lorsqu'elle décide d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle d'un délinquant incarcéré, la Commission nationale des libérations conditionnelles examine les renseignements des rapports sur les délinquants et ceux de leur dossier. Elle mise beaucoup, entre autres, sur la qualité de l'analyse effectuée par les agents de libération conditionnelle qui est contenue dans les rapports du Service correctionnel. En 1999, nous avons établi que la

qualité de ces rapports était une source de préoccupations. Nous avons recommandé que le Service correctionnel comble les lacunes connues relatives à la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.45 Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons utilisé la même méthodologie pour déterminer dans quelle mesure les rapports du Service correctionnel aident les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles à prendre des décisions éclairées sur la libération conditionnelle des délinquants. Nous avons choisi au hasard un échantillon de rapports transmis à la Commission entre le 1er janvier et le 30 juin 2002 pour étayer les décisions rendues sur les mises en liberté. Nous avons examiné si les rapports permettaient aux membres de la Commission de rendre une décision fondée exclusivement sur l'information qu'ils contenaient (rapports de bonne qualité); s'ils comportaient certaines lacunes, en matière d'information ou d'analyse, exigeant un examen supplémentaire du dossier du délinquant (rapports adéquats); ou si leur peu de valeur et leur manque de clarté rendaient nécessaire un examen complet du dossier pour la prise de décision (rapports médiocres). Nous avons également sélectionné un échantillon de rapports sur des délinquants présentant un risque élevé et ayant des besoins importants lorsque la Commission avait dû rendre une décision en vue de leur mise en liberté. Cet échantillon a été évalué séparément afin de déterminer s'il y avait une différence quant à la qualité des rapports.

4.46 Nous avons constaté que la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles s'était améliorée depuis la vérification de 1999 (voir la pièce 4.6). En 1999, nous estimions que 11 p. 100 de l'ensemble des rapports étaient de qualité médiocre. En 2002, 6 p. 100 des rapports étaient de qualité médiocre. Toutefois, en ce qui concerne les délinquants présentant un risque élevé, un dossier sur huit contenait des rapports qui ne fournissaient pas suffisamment d'information. Nous suggérons que le Service continue de surveiller cette question afin de conserver le niveau actuel d'amélioration, et qu'il s'efforce d'obtenir de meilleurs résultats quant à la qualité de ses rapports.

Pièce 4.6 Amélioration de la qualité des rapports sur les délinquants destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Bonne	43 %	56 %	42 %	47 %
Adéquate	46 %	38 %	42 %	40 %
Médiocre	11 %	6 %	16 %	13 %

qualité de ces rapports était une source de préoccupations. Nous avons recommandé que le Service correctionnel comble les lacunes connues relatives à la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.45 Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons utilisé la même méthodologie pour déterminer dans quelle mesure les rapports du Service correctionnel aident les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles à prendre des décisions éclairées sur la libération conditionnelle des délinquants. Nous avons choisi au hasard un échantillon de rapports transmis à la Commission entre le 1er janvier et le 30 juin 2002 pour étayer les décisions rendues sur les mises en liberté. Nous avons examiné si les rapports permettaient aux membres de la Commission de rendre une décision fondée exclusivement sur l'information qu'ils contenaient (rapports de bonne qualité); s'ils comportaient certaines lacunes, en matière d'information ou d'analyse, exigeant un examen supplémentaire du dossier du délinquant (rapports adéquats); ou si leur peu de valeur et leur manque de clarté rendaient nécessaire un examen complet du dossier pour la prise de décision (rapports médiocres). Nous avons également sélectionné un échantillon de rapports sur des délinquants présentant un risque élevé et ayant des besoins importants lorsque la Commission avait dû rendre une décision en vue de leur mise en liberté. Cet échantillon a été évalué séparément afin de déterminer s'il y avait une différence quant à la qualité des rapports.

4.46 Nous avons constaté que la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles s'était améliorée depuis la vérification de 1999 (voir la pièce 4.6). En 1999, nous estimions que 11 p. 100 de l'ensemble des rapports étaient de qualité médiocre. En 2002, 6 p. 100 des rapports étaient de qualité médiocre. Toutefois, en ce qui concerne les délinquants présentant un risque élevé, un dossier sur huit contenait des rapports qui ne fournissaient pas suffisamment d'information. Nous suggérons que le Service continue de surveiller cette question afin de conserver le niveau actuel d'amélioration, et qu'il s'efforce d'obtenir de meilleurs résultats quant à la qualité de ses rapports.

Pièce 4.6 Amélioration de la qualité des rapports sur les délinquants destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles

	Population totale		Délinquants présentant un risque élevé seulement	
Qualité des rapports	Échantillon de 1999	Échantillon de 2002	Échantillon de 1999	Échantillon de 2002
Bonne	43 %	56 %	42 %	47 %
Adéquate	46 %	38 %	42 %	40 %
Médiocre	11 %	6 %	16 %	13 %

4.47 La vérification interne de 2001 sur le processus de gestion des cas examinait également les rapports envoyés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étayer les décisions sur les mises en liberté. La vérification portait notamment sur la conformité aux exigences en matière de politique et de procédure du Service correctionnel concernant la gestion des cas des délinquants purgeant une courte peine. Cet examen a permis de constater que les rapports ne répondaient pas aux exigences du Service en vigueur, selon lesquelles il faut inclure une évaluation des progrès du délinquant par rapport à son plan correctionnel, de l'incidence des programmes suivis, des changements d'attitude du délinquant et de son adaptation à l'incarcération.

4.48 L'un des problèmes que nous avons constatés en 1999 était que le contrôle de la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'était pas effectué de façon uniforme. Les chefs d'unité (qui supervisent les équipes d'agents de correction et d'agents de libération conditionnelle) étaient responsables du contrôle de la qualité, mais ne pouvaient pas remplir ce rôle, notamment en raison de leur manque d'expérience ou de formation relativement à la gestion des cas.

4.49 Au cours de récentes visites sur les lieux, nous avons remarqué que le niveau de contrôle de la qualité effectué par le Service correctionnel à l'égard des rapports remis à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'était toujours pas uniforme. Le Service nous a indiqué qu'il élaborait un cours de formation à l'intention des chefs d'unité qui mettrait l'accent sur le contrôle de la qualité et la rétroaction.

Programmes offerts aux délinquants

4.50 Le Service offre une large gamme de programmes de réadaptation aux délinquants dans le but de réduire le risque de récidive. Ces programmes peuvent être classés en deux grandes catégories : l'intervention et l'emploi. Les programmes d'intervention visent les facteurs à l'origine du comportement criminel. Ils portent sur des problèmes tels que la toxicomanie, la violence familiale et les infractions sexuelles.

4.51 Les programmes d'emploi sont conçus pour améliorer les perspectives d'emploi des délinquants après leur mise en liberté. Ils englobent la formation professionnelle, les ateliers industriels en prison et les services en établissement, tels que les travaux de cuisine, de buanderie et d'entretien.

4.52 En 1996, nous avons conclu que les programmes d'intervention et d'emploi souffraient de l'absence d'un cadre de gestion susceptible d'aider la haute direction à évaluer les programmes et à réaffecter stratégiquement les fonds aux meilleurs programmes.

4.53 En 1999, nous avons signalé que le Service correctionnel avait mis en place un cadre d'évaluation de l'efficacité des programmes d'intervention. Le Service avait commencé à former des groupes d'experts reconnus à l'échelle mondiale pour accréditer quelques programmes nationaux et locaux. Depuis, 35 des 38 programmes de base offerts aux délinquants en établissement ont été accrédités. Le Service a également fait des efforts concertés pour uniformiser la gamme des programmes offerts en remplaçant

les programmes locaux non accrédités par des programmes nationaux accrédités.

La mise en œuvre de la stratégie sur les programmes d'emploi ne fait que commencer

4.54 La recherche indique que le risque de récidive est beaucoup plus élevé chez les délinquants dont les antécédents de travail dénotent un manque de stabilité. Pour aider les délinquants à accroître leur employabilité, le Service offre une série de programmes d'emploi de même que de la formation professionnelle.

4.55 En 1996 et en 1999, nous avons recommandé que le Service correctionnel élabore et mette en œuvre une stratégie cohérente à l'égard des programmes d'emploi. Après six ans, il a formulé une stratégie, mais il ne fait que commencer à la mettre en application.

4.56 En avril 2000, le Service a consolidé tous les programmes d'emploi pour les délinquants et les a confiés à CORCAN, un organisme de service spécial au sein du Service correctionnel. En décembre 2000, CORCAN a officialisé sa stratégie d'emploi en instaurant le Programme d'emploi et d'employabilité. Celui-ci redéfinit la façon dont le Service évalue et attribue le travail à l'extérieur et les placements professionnels. La réussite de cette stratégie d'emploi nécessite la participation des opérations régionales et institutionnelles du Service correctionnel et leur collaboration avec CORCAN.

4.57 Le Programme d'emploi et d'employabilité vise à faire en sorte que les délinquants soient prêts à occuper un emploi au moment de leur mise en liberté dans la collectivité. Il a pour but de donner aux délinquants l'occasion d'améliorer leurs compétences, d'acquérir une expérience de travail reconnue et de comprendre les attentes du secteur privé, par exemple en ce qui concerne le rythme, la qualité et les heures de travail.

4.58 Dans le cadre de cette stratégie, l'emploi est perçu comme un programme de réadaptation de base, au même titre que les autres programmes d'intervention. Il faut donc :

- évaluer dans quelle mesure l'absence de compétences en matière d'emploi a contribué directement au comportement criminel du délinquant;
- veiller à ce que les programmes d'emploi soient conçus de façon à combler ces lacunes;
- faire suivre au délinquant un programme d'emploi approprié;
- évaluer les progrès du délinquant;
- effectuer un suivi pour offrir du soutien au délinquant dans la collectivité.

4.59 **Évaluer les besoins du délinquant.** Traditionnellement, au cours de l'évaluation initiale, le Service correctionnel évalue dans quelle mesure le délinquant a besoin d'un emploi stable pour ne pas récidiver. Le Service dispose maintenant de nouveaux instruments pour déterminer la capacité du

délinquant à améliorer ses compétences en matière d'emploi et l'intérêt que celui-ci manifeste à cet égard. Ces instruments devraient aider le Service à repérer les délinquants les plus aptes à bénéficier d'une participation à des programmes d'emploi.

4.60 **Faire suivre au délinquant un programme approprié.** L'équipe de gestion des cas de l'établissement se sert des résultats de l'évaluation initiale pour prescrire les programmes d'emploi appropriés durant l'incarcération d'un délinquant. Or, à l'heure actuelle, il y a plus de délinquants ayant des besoins reconnus en matière d'emploi qu'il n'y a de places dans les programmes. Pour faire valoir la formation en matière d'emploi au même titre que les autres programmes de réinsertion sociale, un changement d'attitude profond à l'égard de l'emploi des délinquants doit se faire au sein des établissements. Le Service doit pouvoir assurer la formation en matière d'emploi à tous les délinquants ayant des besoins à cet égard. La participation des autres délinquants qui désirent tout simplement travailler ou qui apportent des compétences particulières reliées à un programme institutionnel pourra alors être envisagée selon le nombre de places disponibles.

4.61 **Qualité des programmes.** CORCAN a amélioré les programmes d'emploi en établissement par l'introduction de nouvelles normes de travail reflétant celles qui sont en vigueur dans le secteur privé. Il prévoit remanier tous les programmes d'emploi et toute la formation professionnelle du Service correctionnel afin d'accroître l'employabilité des délinquants qui ont des besoins reconnus en cette matière. Par exemple, il donnera la possibilité d'acquérir des compétences générales relatives au travail qui rendront le délinquant plus employable (ponctualité, résolution de problèmes, travail d'équipe) et des compétences pratiques (préparation alimentaire, menuiserie) au moyen d'une formation en cours d'emploi.

4.62 **Évaluer les progrès du délinquant.** CORCAN a mis au point un instrument standardisé pour évaluer dans quelle mesure la participation d'un délinquant à des programmes d'emploi contribue à accroître son employabilité. On procède actuellement à la mise en œuvre nationale de l'outil d'évaluation du rendement des délinquants. Les progrès des délinquants seront surveillés et feront l'objet de rapports périodiques.

4.63 **Effectuer un suivi dans la collectivité.** Dans le cadre de l'Initiative sur les services correctionnels communautaires efficaces, CORCAN a reçu 5 millions de dollars afin d'améliorer les services d'emploi offerts aux délinquants dans la collectivité. Le nombre de bureaux de counselling d'emploi est passé de 12 à 25, et l'on en trouve dans la plupart des grands centres urbains. Dans son rapport annuel de 2001-2002, CORCAN a indiqué qu'il avait aidé 1 100 délinquants à trouver des emplois et qu'il avait inscrit 500 délinquants à des études à temps plein. Toutefois, il n'est pas en mesure de préciser dans quelles régions, dans quels établissements et grâce à quels programmes on a réussi à compléter la formation des délinquants, puis à leur trouver un emploi dans la collectivité.

Il faut restructurer la formation professionnelle offerte aux délinquants

4.64 La formation professionnelle est une des composantes des programmes d'emploi. Quoique parallèle aux programmes de CORCAN, elle a traditionnellement été gérée séparément dans les établissements. La formation professionnelle permet aux délinquants d'acquérir des compétences précises, comme la soudure et la menuiserie, et dans certains établissements, les délinquants peuvent obtenir une attestation de compétence externe.

4.65 En avril 2002, le Service correctionnel a confié la responsabilité de la formation professionnelle à CORCAN afin de mieux intégrer celle-ci aux autres composantes du Programme d'emploi et d'employabilité du Service. CORCAN estime que les programmes de formation professionnelle touchent environ 550 délinquants au pays et coûtent de 3 à 4 millions de dollars par année.

4.66 CORCAN a présenté à la haute direction du Service correctionnel un exposé de principes sur la restructuration de la formation professionnelle. Or, on n'a toujours pas approuvé de stratégie concernant la formation professionnelle, ni alloué de fonds à cet égard.

4.67 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait entièrement mettre en œuvre la formation en matière d'emploi des délinquants à titre de programme de réadaptation de base et accorder une attention particulière à l'amélioration de la prestation des programmes d'emploi et de la formation professionnelle afin de répondre aux besoins connus des délinquants.

Réponse du Service correctionnel. Des mesures sont entrées en vigueur le 1er avril 2003 afin que les résultats d'une évaluation spécialisée de la préparation à l'emploi, qui a été élaborée en 2002, soient traités dans le plan correctionnel de chaque délinquant. Les délinquants pour lesquels des déficits sur le plan de l'emploi ont été décelés seront orientés vers les programmes d'emploi et de formation professionnelle appropriés.

Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité

4.68 Nous avons constaté qu'il n'y a pas suffisamment de programmes dans la collectivité pour assurer la continuité des programmes suivis par les délinquants en établissement. La recherche indique que nombre de programmes d'intervention conçus pour contrer les facteurs criminogènes sont beaucoup plus efficaces quand ils sont offerts dans la collectivité plutôt qu'en milieu carcéral.

4.69 Au cours des vérifications de 1996 et de 1999, nous avons noté que le Service n'offrait pas, dans la collectivité, de nombreux programmes prescrits aux délinquants. Par exemple, en 1999, le Service estimait que moins de 20 p. 100 des délinquants mis en liberté, qui étaient aux prises avec des problèmes de toxicomanie, avaient accès aux programmes de traitement dont ils avaient besoin. Nous avons recommandé que le Service veille à ce qu'il y

ait un équilibre entre les programmes d'intervention en établissement et ceux offerts dans la collectivité.

4.70 Le Service a indiqué qu'il avait quelque peu augmenté l'accès aux programmes dans la collectivité, mais le problème persiste. En 2002, en utilisant le même test qu'en 1999, le Service correctionnel a déterminé que seulement un millier (45 p. 100) des 2 200 délinquants dans la collectivité ayant besoin d'un programme pour toxicomanes recevaient un traitement. Les listes d'attente sont une source de préoccupations.

4.71 La pièce 4.7 décrit les dépenses effectuées en 1998-1999 et en 2001-2002 pour les programmes de réinsertion sociale des délinquants qui sont offerts tant dans la collectivité qu'en établissement. À première vue, on constate que les dépenses relatives aux programmes offerts dans la collectivité ont augmenté, passant d'environ 11 millions de dollars à près de 16 millions de dollars entre 1998-1999 et 2001-2002. Malgré cette augmentation, les dépenses pour les programmes d'intervention dans la collectivité représentent encore environ 17 p. 100 des dépenses totales pour tous les programmes d'intervention. Cependant, il convient de noter qu'il y a davantage de délinquants présentant un risque élevé en établissement qui nécessitent des programmes très intenses et plus coûteux.

4.72 La prestation de programmes de suivi dans la collectivité pose de grands défis. Il s'agit de programmes de longue durée offerts à date fixe; ils sont proposés seulement le jour et, de façon générale, seulement dans les grands centres urbains. Il arrive aussi que les délinquants déménagent et il n'y a pas toujours assez de participants pour justifier le lancement d'un programme. Certains de ces obstacles sont directement liés au fait que le Service utilise la même structure et la même approche pour les programmes dans la collectivité que pour les programmes en établissement, où le Service contrôle davantage les conditions.

4.73 Dans le cadre de l'Initiative sur les services correctionnels communautaires efficaces, le Service a mis en œuvre un programme de 4 ans, au coût de 1,6 million de dollars, pour éliminer ces obstacles. Il est en train d'élaborer un programme de suivi dans la collectivité qui offre une plus grande souplesse en matière de traitement des délinquants. Les activités financées en vertu de ce programme pourraient contribuer à atténuer certaines des difficultés connues qui sont associées à la prestation de programmes dans la collectivité.

4.74 Le programme en est à sa troisième année d'élaboration. Toutefois, le manque important de places au sein des programmes d'intervention dans la collectivité, qui a été noté il y a sept ans, persiste encore. Nous nous attendions à ce que le Service ait fait beaucoup plus de progrès dans ce domaine.

Pièce 4.7 Dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants (1998-1999 et 2001-2002)

Programmes de réinsertion sociale	Dépenses (en millions de dollars)			
	Fonctionnement		Immobilisations	
	1998-1999	2001-2002	1998-1999	2001-2002
Programme de psychologie	11 664	16 484	4 065	4 107
Gestion et administration des programmes	7 354	10 369	232	2 516
Perfectionnement personnel des délinquants	11 310	13 387	1 245	690
Programmes pour Autochtones	4 059	5 996	102	808
Compétences psychosociales	6 550	8 505	737	1 440
Programmes de lutte contre la toxicomanie	3 953	5 542	2 176	2 367
Programmes pour les délinquants sexuels	5 617	5 945	1 690	1 848
Prévention de la violence	665	2 827	0	184
Programmes pour les délinquantes	138	557	0	77
Lutte contre la violence familiale	954	1 544	509	573
Programme pour les délinquants ayant des besoins spéciaux	740	783	11	116
Programme Contrepoint	0	0	0	810
Programmes ethnoculturels	0	41	0	1
TOTAL	**53 004 $**	**71 980 $**	**10 767 $**	**15 537 $**

Note : Les chiffres comprennent les dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants de sexe masculin et de sexe féminin. Le programme de psychologie comprend également une évaluation et divers services de santé mentale non directement liés aux programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants.

Source : Service correctionnel Canada

Pièce 4.7 Dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants (1998-1999 et 2001-2002)

Programmes de réinsertion sociale	Dépenses (en milliers de dollars)			
	Établissement		Collectivité	
	1998-1999	2001-2002	1998-1999	2001-2002
Programme de psychologie	11 664	16 484	4 065	4 107
Gestion et administration des programmes	7 354	10 369	232	2 516
Perfectionnement personnel des délinquants	11 310	13 387	1 245	690
Programmes pour Autochtones	4 059	5 996	102	808
Compétences psychosociales	6 550	8 505	737	1 440
Programmes de lutte contre la toxicomanie	3 953	5 542	2 176	2 367
Programmes pour les délinquants sexuels	5 617	5 945	1 690	1 848
Prévention de la violence	665	2 827	0	184
Programmes pour les délinquantes	138	557	0	77
Lutte contre la violence familiale	954	1 544	509	573
Programme pour les délinquants ayant des besoins spéciaux	740	783	11	116
Programme Contrepoint	0	0	0	810
Programmes ethnoculturels	0	41	0	1
TOTAL	**53 004 $**	**71 980 $**	**10 767 $**	**15 537 $**

Note : Les chiffres comprennent les dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants de sexe masculin et de sexe féminin. Le programme de psychologie comprend également une évaluation et divers services de santé mentale non directement liés aux programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants.

Source : Service correctionnel Canada

4.75 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait se fixer un objectif raisonnable afin d'augmenter davantage le nombre de délinquants qui suivent, dans la collectivité, les programmes d'intervention qui leur sont prescrits; il devrait examiner les progrès réalisés en vue d'atteindre cet objectif d'ici un an.

Réponse du Service correctionnel. Tous les délinquants mis en liberté ont un plan correctionnel établi en fonction de l'évaluation de leurs risques et de leurs besoins. Le Service répond aux besoins des délinquants en offrant une formule mixte composée de ses propres programmes, de programmes communautaires, de services spécialisés et d'autres interventions. Le Service dressera un plan visant à augmenter la participation des délinquants aux programmes élaborés par le Service et offerts dans les collectivités, et en assurera le suivi.

Surveillance dans la collectivité

La surveillance des délinquants dans la collectivité s'améliore

4.76 La surveillance dans la collectivité est la dernière étape du processus de réinsertion sociale du délinquant au cours de laquelle le système peut exercer sur lui une influence ou un contrôle direct. C'est également le moment où le délinquant et le public sont le plus près l'un de l'autre et où les risques sont les plus grands pour la société. Si des problèmes surviennent à cette étape, les conséquences peuvent être graves et sont habituellement très publicisées.

4.77 Le Service a des normes régissant la fréquence minimale des contacts entre les agents de libération conditionnelle dans la collectivité et les délinquants. Il est important d'entretenir un nombre suffisant de contacts avec les délinquants dans la collectivité, et plus particulièrement dans le cas des délinquants nécessitant une surveillance étroite.

4.78 En 1999, nous avons évalué la capacité du Service à respecter ses normes en matière de fréquence de contacts avec de tels délinquants. Nous avons constaté que, selon la région, le Service n'avait pas respecté les normes minimales dans 10 à 20 p. 100 des cas. Nous avons recommandé que le Service veille à ce que les agents de libération conditionnelle observent les normes régissant la fréquence des contacts.

4.79 Au cours de notre suivi, nous avons remarqué une nette amélioration en matière de fréquence des contacts — le fruit d'un effort concerté de la gestion. Le Service correctionnel a mesuré les progrès réalisés dans le cadre d'une série de vérifications internes et, en 2000-2001, il a constaté que, dans l'ensemble des régions, les normes n'étaient pas respectées dans 5 à 12 p. 100 des cas.

4.80 En 2002, le Service a évalué la fréquence des contacts entre mars et juillet en utilisant un échantillon représentatif de dossiers de délinquants dans la collectivité. Les résultats ont révélé une augmentation marquée du respect des normes nationales. Le Service ne répondait pas aux normes minimales dans seulement 1 à 4 p. 100 des cas, par région. Les données recueillies sur le terrain que nous avons examinées montrent un taux de respect des normes semblable à celui obtenu par le Service lors de son dernier examen.

4.81 Lors de son examen de 2002, le Service a également recueilli de l'information sur les types et les niveaux de contacts avec des tiers, soit les contacts entre l'agent de libération conditionnelle et, entre autres, les membres de la famille du délinquant, son employeur, son psychologue, les agents de programmes et la police. Le Service a constaté que les agents étaient souvent entrés en contact avec des tiers au cours de la période examinée. Ces contacts sont utiles parce qu'ils renseignent l'agent sur le délinquant et sur le niveau de risque que celui-ci présente.

Les méthodes varient lorsqu'il s'agit de gérer les cas de délinquants qui doivent être étroitement surveillés

4.82 En 1994 et en 1999, nous avons noté que le Service utilisait différentes méthodes pour gérer les cas de délinquants devant être étroitement surveillés dans la collectivité. Or, le Service n'avait pas évalué l'efficacité des différentes méthodes.

4.83 Nous avons remarqué, lors de la présente vérification de suivi, que les méthodes en matière de gestion des cas de délinquants devant être étroitement surveillés varient encore beaucoup d'un endroit à l'autre. Dans les grands centres urbains, des équipes de surveillance s'occupent de ces cas. À d'autres endroits, on confie un nombre égal de ces cas aux différents agents de libération conditionnelle. Dans certains bureaux régionaux, ces cas sont confiés uniquement au personnel d'expérience.

4.84 Le Service correctionnel a examiné récemment les méthodes utilisées pour gérer les délinquants nécessitant une surveillance étroite dans la collectivité. Il a approuvé des pratiques nationales sur la surveillance des délinquants qui requièrent un encadrement et des contrôles plus serrés. Ces pratiques décrivent, par exemple, les critères à respecter pour reconnaître les délinquants faisant partie de ce groupe cible, la fréquence requise des contacts, les contacts avec des tiers et la méthode de traitement appropriée. Toutefois, elles ne définissent pas l'expérience et les compétences que doivent posséder les agents de libération conditionnelle pour gérer ces cas.

4.85 Nous avions également recommandé précédemment que le Service évalue les méthodes utilisées pour gérer les délinquants ayant besoin de beaucoup de surveillance, en vue de définir et de mettre en œuvre les méthodes les plus rentables selon diverses circonstances précises. Le Service a complété une évaluation préliminaire de ses pratiques régissant la surveillance dans la collectivité en octobre 2002, six mois après avoir mis en œuvre des lignes directrices nationales à cet égard.

Préoccupations en matière de ressources humaines

Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle en établissement semble élevé

4.86 Au cours de notre vérification, les gestionnaires et les employés des régions ont souvent mentionné le taux de roulement élevé des agents de libération conditionnelle, ainsi que leur rotation fréquente entre les institutions et les bureaux communautaires, et au sein de ceux -ci. Ils attribuent l'instabilité de la main-d'œuvre à des facteurs tels que la rotation fréquente du personnel au sein des établissements et des bureaux

communautaires et entre ceux-ci, le nombre de postes vacants et le nombre de nominations intérimaires. Divers facteurs ont une incidence sur le taux de roulement du personnel. Les gestionnaires des opérations peuvent contrôler certains de ces facteurs, par exemple, en réaffectant les agents de libération conditionnelle en fonction des changements dans la charge de travail. D'autres facteurs dépendent directement des employés, comme les départs ou les congés pour raisons familiales.

4.87 Chaque mouvement de personnel entraîne une réaction en chaîne : réaffectation des tâches, remplacements temporaires, début du long processus de dotation permanente et formation de la personne nommée par intérim et du candidat retenu. Comme on le mentionne dans le présent chapitre, la formation des agents de libération conditionnelle et le contrôle de la qualité doivent être améliorés; ces lacunes accroissent les répercussions du taux de roulement élevé du personnel sur la stabilité opérationnelle et la gestion des cas.

4.88 La haute direction de l'administration centrale du Service correctionnel a reconnu être quelque peu inquiète du taux de roulement élevé du personnel et du recours aux nominations intérimaires. Même s'il avait recueilli peu de données pour évaluer l'ampleur et les répercussions du taux de roulement des agents de libération conditionnelle, le Service avait examiné les postes de durée déterminée et les postes intérimaires afin de réduire leur nombre. Pour déterminer si cette inquiétude était fondée, nous avons rassemblé, avec l'aide du Service, des données préliminaires relatives aux agents de libération conditionnelle en établissement tirées de son système de données sur les ressources humaines.

4.89 Nous avons obtenu des renseignements sur les 41 établissements où l'on trouve 6 agents de libération conditionnelle ou plus. Entre 1999 et 2002, le taux de roulement annuel moyen de ceux-ci était d'environ 14 p. 100. Dans 11 de ces établissements, ce taux était de 20 p. 100 ou plus.

4.90 En juin 2002, nous avons aussi examiné les données sur le nombre de nominations intérimaires touchant les postes d'agent de libération conditionnelle. Ces données importent puisque les employés nommés par intérim ne possèdent peut-être pas toutes les connaissances et les compétences requises pour le poste. Dans les 41 établissements étudiés, environ 14 p. 100 des agents de libération conditionnelle étaient nommés par intérim. De plus, dans 12 de ces établissements, les agents de libération conditionnelle intérimaires représentaient au moins 20 p. 100 des cas.

4.91 Notre examen des taux de roulement et des nominations intérimaires chez les agents de libération conditionnelle était limité puisqu'il était fondé sur des données non vérifiées provenant de l'administration centrale. Toutefois, les résultats préliminaires obtenus étayent certaines des préoccupations soulevées au cours des visites sur le terrain, particulièrement en ce qui concerne les nombreux mouvements des agents de libération conditionnelle dans certains établissements. Le taux de roulement élevé et le recours aux nominations intérimaires ont des incidences réciproques. En réduisant l'un, le Service réduirait l'autre.

4.92 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait examiner davantage le taux de roulement des agents de libération conditionnelle, en évaluer les répercussions et la façon dont celles-ci sont gérées, et prendre les mesures nécessaires en fonction des résultats obtenus.

Réponse du Service correctionnel. Le Service correctionnel examinera de plus près le taux de roulement des agents de libération conditionnelle et il prendra les mesures appropriées où cela est nécessaire.

Il y a lieu d'améliorer la formation offerte aux agents de libération conditionnelle

4.93 La réinsertion sociale efficace des délinquants repose sur les connaissances et les compétences des agents de libération conditionnelle. Ces agents veillent à l'évaluation des délinquants, à la préparation de rapports justes et à la surveillance requise dans la collectivité. En 1996, nous avons remarqué que la formation des agents de libération conditionnelle était inadéquate et que bon nombre d'agents n'avaient pas suivi la formation initiale de huit jours avant leur entrée en fonction. En 1999, le Service a indiqué qu'il fournissait maintenant aux agents de libération conditionnelle un programme d'orientation de 10 jours auquel un plus grand nombre d'agents participaient. Il prévoyait également offrir une formation d'appoint aux agents chevronnés.

4.94 Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que la formation initiale des agents de libération conditionnelle dure encore dix jours. Cette formation est essentielle puisqu'elle transmet aux nouveaux agents de libération conditionnelle les connaissances de base liées à leur emploi pour ce qui est du processus de réinsertion sociale — de l'évaluation initiale des délinquants jusqu'à leur surveillance dans la collectivité. Au cours de nos visites sur le terrain, nous avons noté que bon nombre des nouveaux agents de libération conditionnelle ne reçoivent toujours pas leur formation initiale avant leur entrée en fonction. Selon une étude récente du Service, 20 p. 100 des agents de libération conditionnelle nommés l'an dernier n'ont pas suivi le programme d'orientation et 15 p. 100 de plus ne l'ont pas suivi dans les délais prévus. Ces résultats montrent clairement la nécessité d'une amélioration.

4.95 Les agents de libération conditionnelle dans la collectivité nous ont indiqué que la formation initiale de dix jours ne couvrait pas adéquatement tous les aspects de leur travail. Seuls les deux derniers jours du cours traitent de la surveillance dans la collectivité et les agents estiment le contenu superficiel.

4.96 Comme nous l'avons mentionné dans ce chapitre, le coefficient d'objectivité (fiabilité des résultats entre les évaluateurs) des instruments d'évaluation utilisés lors de l'admission des délinquants est essentiel pour déterminer leur cote de sécurité et leurs besoins en vue d'une réinsertion sociale réussie. Une formation adéquate permettant aux agents de libération conditionnelle d'apprendre à appliquer les instruments comme il se doit est un élément clé du coefficient d'objectivité. Nous avons examiné dans quelle mesure la formation initiale actuelle des agents de libération conditionnelle

donnait la possibilité d'acquérir et d'évaluer ces compétences. Nous avons constaté que la formation initiale des agents de libération conditionnelle ne fournissait qu'un aperçu pratique de ces instruments essentiels. Par comparaison, un instrument semblable d'évaluation des délinquants (l'inventaire du niveau de service) utilisé par de nombreux pays dans le monde (États-Unis, Grande-Bretagne et Australie) nécessite une formation et des examens plus approfondis des évaluateurs pour faire en sorte qu'il soit appliqué correctement.

4.97 L'administration centrale du Service correctionnel n'a pas fourni aux régions de lignes directrices détaillées sur la formation structurée en cours d'emploi et nous avons constaté que celle-ci est inégale. On offre une formation structurée dans seulement quelques bureaux. Dans la plupart des cas, la formation en cours d'emploi est donnée par des agents de libération conditionnelle chevronnés.

4.98 Pour faire leur travail de façon efficace, les agents de libération conditionnelle ont besoin d'une formation continue qui leur permet d'améliorer leurs compétences. Il peut s'agir de formation sur l'évaluation du risque, sur la surveillance des délinquants sexuels, sur la gestion des crises, sur le désamorçage de situations hostiles ou sur la négociation. Le Service correctionnel n'a pas désigné les personnes qui devraient suivre ce genre de formation approfondie et à quel moment.

4.99 Certains agents de libération conditionnelle n'ont pas reçu la formation approfondie dont ils ont besoin. La plupart nous ont indiqué qu'il revenait aux agents de libération conditionnelle de la demander au cours de l'évaluation annuelle de leur rendement. Même dans ces cas, il est parfois difficile de trouver les fonds et le temps.

4.100 Afin de pallier certaines des préoccupations au sujet de la formation des agents de libération conditionnelle, la haute direction a récemment approuvé l'ajout de cinq jours de perfectionnement par année à compter de 2003-2004. La formation sera instituée à l'échelle nationale afin d'aider les agents de libération conditionnelle à mieux comprendre et à adopter des pratiques correctionnelles efficaces. Le Service a indiqué qu'il y aurait trois jours de formation en classe et que les deux derniers jours comprendraient à la fois de la formation en ligne, une conférence et des cours externes.

4.101 Le Service a également augmenté les fonds affectés à la formation du personnel et donnera d'autres cours en ligne spécialisés pour renforcer la formation initiale actuelle des agents de libération conditionnelle. De plus, le Service offre aux surveillants des agents de libération conditionnelle un programme de perfectionnement professionnel afin d'améliorer la qualité de la surveillance en collectivité. Il proposera aussi une formation sur la sécurité aux agents de libération conditionnelle œuvrant dans la collectivité.

4.102 **Recommandation.** Comme suite aux efforts qu'il a déployés récemment, le Service correctionnel du Canada devrait veiller à ce que tous les agents de libération conditionnelle travaillant à différentes étapes du

processus de réinsertion sociale (évaluation initiale du délinquant, établissement et collectivité) reçoivent la formation requise pour remplir leurs fonctions respectives.

Réponse du Service correctionnel. Le Service a déjà reconnu ce besoin et il a mis en œuvre, à cette fin, une norme de formation nationale qui prévoit cinq jours de formation par année pour doter les agents de libération conditionnelle d'une formation spécialisée supplémentaire sur les aspects cliniques de leurs fonctions.

Conclusion

4.103 En 1999, nous avons conclu que le Service correctionnel était en voie de réussir à rendre les pratiques et les résultats plus uniformes dans toutes les régions.

4.104 À ce jour, le Service a réalisé des progrès importants à l'égard de plusieurs questions que nous avions soulevées précédemment :

- Il lui faut moins de temps pour obtenir les documents essentiels.
- Le Service dispose de plus de temps pour mener à bien le processus de gestion des cas en ce qui concerne les délinquants en établissement.
- La qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles continue de s'améliorer.
- Le Service respecte beaucoup mieux les normes régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.
- Il a élaboré et évalué des lignes directrices nationales sur la supervision des délinquants qui nécessitent une surveillance étroite dans la collectivité.

4.105 Cependant, le Service doit s'améliorer davantage dans d'autres domaines à l'égard desquels nous avions formulé des recommandations en 1999, notamment :

- offrir suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité, au moment où ils en ont besoin;
- mettre en œuvre sa stratégie sur les programmes d'emploi et la formation professionnelle;
- veiller à ce que les agents de correction supérieurs accomplissent les fonctions qui leur incombent en matière de gestion des cas.

4.106 Lors du suivi, nous avons également relevé certains éléments connexes dont il faudrait s'occuper et à l'égard desquels nous n'avions pas formulé de recommandations en 1999. Le Service correctionnel doit notamment :

- analyser en profondeur la fiabilité des instruments dont il se sert lors de l'évaluation initiale des délinquants;
- améliorer la formation donnée aux agents de libération conditionnelle afin que ceux-ci puissent satisfaire aux exigences de leur emploi;

- évaluer le taux de roulement apparemment élevé des agents de libération conditionnelle et prendre des mesures à cet égard;
- préparer les plans correctionnels des délinquants de manière à respecter les normes actuelles.

4.107 Orientation future de la réinsertion sociale des délinquants. Le Service correctionnel a modifié la structure du processus de réinsertion sociale à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. En septembre 2002, il a approuvé la toute dernière étape de cette évolution, soit les « régimes correctionnels ». Il s'agit d'une nouvelle approche visant à aider des groupes précis de délinquants à atteindre les objectifs de leur plan correctionnel avec l'appui d'une équipe spécialisée composée de membres du personnel correctionnel. Un élément clé de ce nouveau modèle consiste à faire assumer davantage au délinquant la responsabilité de sa conduite et de sa participation active à la réalisation des objectifs définis dans son plan correctionnel.

4.108 Le Service prévoit mettre en œuvre plusieurs régimes correctionnels, notamment un régime pour les délinquants très perturbateurs dans les établissements à sécurité maximale, un régime de transition pour les délinquants qui préparent leur mise en liberté dans la collectivité et un certain nombre de régimes dans la collectivité fondés sur les besoins des délinquants et sur leur potentiel de réinsertion sociale. Or, les régimes correctionnels ne seront efficaces que si le Service s'appuie sur les progrès déjà réalisés dans ses pratiques de réinsertion sociale et prend des mesures pour améliorer les points que nous avons relevés.

À propos du suivi

Objectif

La présente vérification de suivi avait pour objet d'évaluer dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada avait donné suite aux recommandations formulées dans le chapitre 1 de notre rapport de 1999. Plus précisément, nous avons évalué les améliorations apportées dans les domaines suivants reliés à la réinsertion sociale des délinquants :

- les documents officiels reçus au moment de l'évaluation initiale;
- la fiabilité des instruments d'évaluation du risque;
- la rapidité de la gestion des cas;
- la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- la disponibilité des programmes pour délinquants dans la collectivité;
- la mise en œuvre de la stratégie sur l'emploi;
- la surveillance des délinquants dans la collectivité.

Étendue

Notre vérification portait sur les étapes essentielles du processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin qui contribuent au succès de leur réinsertion dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois. Nous avons également examiné dans quelle mesure les agents de libération conditionnelle qui participent directement au processus de réinsertion sociale des délinquants possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir leurs fonctions. Cette vérification ne portait pas sur les questions visant les délinquants autochtones de sexe masculin.

Critères

Nos attentes étaient les suivantes :

- Les instruments d'évaluation du risque utilisés pour cerner les facteurs criminogènes et le niveau de sécurité des délinquants tout au long de leur peine sont valides, fiables et appliqués correctement.
- Une information exacte et complète relative au délinquant provenant de sources externes et du Service correctionnel est fournie à temps pour dresser le plan correctionnel du délinquant.
- Des programmes d'intervention et d'emploi de bonne qualité sont offerts par des personnes qualifiées, en temps opportun, aux délinquants durant leur période d'incarcération ou de surveillance dans la collectivité.
- Des renseignements exacts et complets sur les progrès réalisés par les délinquants par rapport à leur plan correctionnel sont recueillis en temps opportun et de façon continue.
- Le Service analyse régulièrement les raisons pour lesquelles les délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle.
- Des rapports complets et exacts sont transmis en temps opportun à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour l'aider à décider si les délinquants sont prêts à obtenir leur liberté conditionnelle dès leur première date d'admissibilité ou au cours d'examens subséquents.
- Les agents de libération conditionnelle restent en contact avec les délinquants dans la collectivité et les surveillent d'une façon adéquate et constante.
- Les agents de libération conditionnelle travaillant à différentes étapes du processus de réinsertion sociale (évaluation initiale, établissement et collectivité) possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour remplir les fonctions de leur emploi.

- Le Service correctionnel dispose, en temps opportun, des renseignements exacts dont il a besoin concernant toutes les activités ayant trait au processus de réinsertion sociale, y compris des indicateurs sur les ressources humaines, afin de prendre des décisions de gestion éclairées.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Ronald Wolchuk

William Johnson
Dawn-Alee Fowler
Mary Lamberti
Dan Thompson
Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Population des délinquants et tendances en matière d'admissions et de mises en liberté (de 1997-1998 à 2001-2002)

Population des délinquants

Établissement[1]	13 125 (61 %)	12 776 (60 %)	12 474 (59 %)	12 419 (59 %)	12 306 (60 %)
Collectivité[2]	8 235 (39 %)	8 656 (40 %)	8 792 (41 %)	8 579 (41 %)	8 276 (40 %)
Total	**21 360**	**21 432**	**21 266**	**20 998**	**20 582**

Notes : [1]Les chiffres sur les établissements n'incluent pas les délinquants qui se sont évadés (154 en 2001-2002).

[2]Les chiffres sur la collectivité n'incluent pas les délinquants expulsés du pays au moment de leur libération, ni les délinquants provinciaux sous surveillance fédérale. Sont compris les délinquants qui sont illégalement en liberté (646 en 2001-2002) et les délinquants jouissant d'une libération conditionnelle qui ont été temporairement maintenus en incarcération (850 en 2001-2002).

Admissions des délinquants

Mandat d'incarcération	4 224	4 418	4 128	4 057	3 926
Révocation* sans qu'il y ait eu récidive	2 223	1 852	1 951	1 724	1 704
Révocation* en raison d'une récidive	1 004	1 105	1 108	1 115	962
Révocation* par suite d'une accusation en instance	—	—	5	287	370
Total des admissions	**7 451**	**7 375**	**7 192**	**7 183**	**6 962**

Note : *Libération conditionnelle suspendue et délinquant renvoyé dans un établissement fédéral.

Mises en liberté

Semi-liberté	2 474	2 673	2 659	2 305	2 084
Libération conditionnelle totale[1]	540	396	290	215	224
Libération d'office	4 773	4 340	4 429	4 568	4 690
Expiration du mandat	398	333	266	214	196
Total	**8 185**	**7 742**	**7 644**	**7 302**	**7 194**

Note : [1]Ces chiffres n'incluent pas les délinquants qui sont passés de la semi-liberté à la libération conditionnelle totale. Ils figurent ci-dessous.

De la semi-liberté à la libération conditionnelle totale	1 034	1 130	1 147	932	837

Source : Service correctionnel Canada

Annexe

Population des délinquants

Endroit	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Établissement[1]	13 125	12 776	12 474	12 419	12 306
	(61 %)	(60 %)	(59 %)	(59 %)	(60 %)
Collectivité[2]	8 235	8 656	8 792	8 579	8 276
	(39 %)	(40 %)	(41 %)	(41 %)	(40 %)
Total	21 360	21 432	21 266	20 998	20 582

Notes : [1] Les chiffres sur les établissements n'incluent pas les délinquants qui se sont évadés (154 en 2001-2002).

[2] Les chiffres sur la collectivité n'incluent pas les délinquants expulsés du pays ou relevant de leur libération ni les délinquants provinciaux sous surveillance fédérale. Sont compris les délinquants qui sont légalement en liberté (646 en 2001-2002) et les délinquants jouissant d'une libération conditionnelle qui ont été temporairement remis en incarcération (850 en 2001-2002).

Admissions des délinquants

Type d'admission	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Mandat d'incarcération	4 224	4 418	4 128	4 057	3 926
Révocation* sans qu'il y ait eu récidive	2 223	1 852	1 951	1 724	1 704
Révocation* en raison d'une récidive	1 004	1 105	1 108	1 115	962
Révocation* par suite d'une accusation en instance	—	—	5	287	370
Total des admissions	7 451	7 375	7 192	7 183	6 962

Note : *Libération conditionnelle suspendue et délinquant renvoyé dans un établissement fédéral.

Mises en liberté

Type de mise en liberté	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Semi-liberté	2 474	2 673	2 659	2 305	2 084
Libération conditionnelle totale[1]	540	396	290	215	224
Libération d'office	4 773	4 340	4 429	4 568	4 690
Expiration du mandat	398	333	266	214	196
Total	8 185	7 742	7 644	7 302	7 194

Note : Ces chiffres n'incluent pas les délinquants qui sont passés de la semi-liberté à la libération conditionnelle totale (ils figurent ci-dessous).

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
De la semi-liberté à la libération conditionnelle totale	1 034	1 130	1 147	932	837

Source : Service correctionnel Canada

Chapitre

5

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

La fonction publique fédérale devant la nécessité de se renouveler 3

Le Programme de recrutement postsecondaire 3

Objet du suivi 4

Observations et recommandations 5

Les nouvelles caractéristiques du Programme 5

Les changements apportés au Programme sont positifs 5

Promotion améliorée du Programme dans les campus par la Commission de la fonction publique 6

Résultats des changements apportés au Programme 8

La contribution du Programme à l'embauche de nouveaux employés est demeurée à peu près la même 8

De nombreux gestionnaires n'utilisent toujours pas le Programme 10

Les pratiques d'embauche à court terme demeurent un problème 12

Succès du Programme quant au recrutement pour les programmes de perfectionnement 13

Les ministères et le gouvernement dans son ensemble n'ont pas établi leurs besoins de recrutement 14

Le gouvernement n'a pas de profil complet des nouveaux diplômés embauchés 15

Information communiquée sur le Programme 16

Conclusion 18

À propos du suivi 20

Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

Points saillants

5.1 La Commission de la fonction publique a remodelé le Programme de recrutement postsecondaire pour qu'il puisse mieux répondre aux besoins des étudiants et des ministères et elle en a amélioré la promotion auprès des universités. Toutefois, nous avons constaté que les ministères recourent relativement peu au Programme pour doter des postes dans leurs bureaux régionaux.

5.2 La Commission de la fonction publique a apporté au Programme la plupart des changements que nous avions recommandés dans notre rapport de décembre 2000. Au cours des trois dernières années, les ministères ont doté un nombre croissant de postes dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire. Cependant, cette augmentation a été minime proportionnellement à celle du nombre total de personnes que la fonction publique a embauchées pendant la même période.

5.3 Dans le chapitre 21 du Rapport de décembre 2000, nous recommandions au gouvernement d'établir une stratégie de recrutement axée sur les résultats qui contiendrait des cibles pour le recrutement postsecondaire et permettrait de relever les défis posés par le renouvellement de l'effectif au cours des années à venir. Dans le suivi de 2002, nous avons constaté que certains ministères et le gouvernement dans son ensemble ont fait des progrès limités dans la planification des ressources humaines et l'établissement de telles cibles. Nous avons en outre constaté qu'ils n'ont pas analysé leurs besoins de recrutement et de renouvellement. Le gouvernement n'a pas, non plus, de profil complet des études et des compétences des personnes qui entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement.

5.4 Un grand nombre de gestionnaires continuent de recourir à l'expédient qu'est l'embauche à court terme, même s'ils ont la possibilité de recruter au moyen d'un programme souple et rapide. Les ministères doivent trouver un juste équilibre entre embaucher pour doter des postes déjà vacants et recruter dans une optique stratégique, afin que le gouvernement dispose du personnel qualifié dont il aura besoin pour assurer la prestation de ses programmes et services.

Réaction de la Commission de la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères vérifiés. La Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères que nous avons vérifiés sont d'accord avec les recommandations formulées dans notre suivi. Les mesures prises ou que l'on prévoit adopter pour mettre en œuvre les recommandations sont indiquées dans les réponses du chapitre.

Introduction

La fonction publique fédérale devant la nécessité de se renouveler

5.5 La fonction publique fédérale ne sera pas en mesure d'offrir les services voulus si elle n'attire pas des personnes très qualifiées et scolarisées. Les défis à relever sont le vieillissement de l'effectif, l'évolution de la nature du travail et la concurrence pour les ressources.

5.6 La composition de la fonction publique fédérale reflète le vieillissement de la population du Canada. Selon les modèles de prévision du Secrétariat du Conseil du Trésor, la proportion d'employés âgés de 55 ans et plus est appelée à augmenter au cours des 10 prochaines années. Nombre d'entre eux seront bientôt admissibles à la retraite, notamment aux niveaux intermédiaire et supérieur.

5.7 Parallèlement, le profil des emplois dans la fonction publique évolue : le nombre de postes scientifiques, techniques et professionnels exigeant des études et des compétences plus poussées va croissant. Il est essentiel de doter ces postes pour assurer la bonne marche de la fonction publique. Les ministères s'inquiètent de la pénurie de candidats dans les catégories scientifique et technique et dans celles de la gestion et du leadership.

5.8 De 1999 à 2002, les discours du Trône, les rapports annuels du greffier du Conseil privé au premier ministre sur la fonction publique du Canada et les réponses du premier ministre au greffier ont réitéré l'importance d'attirer et de former des personnes talentueuses pour répondre aux besoins des Canadiens au XXI^{e} siècle. À la suite des audiences sur le chapitre 21 de notre rapport de décembre 2000 ainsi que sur les chapitres 2 et 3 de notre rapport de décembre 2001, le Comité permanent des comptes publics a conclu que le gouvernement devait améliorer considérablement sa capacité d'attirer des personnes talentueuses et compétentes.

Le Programme de recrutement postsecondaire

5.9 Le Programme de recrutement postsecondaire est géré par la Commission de la fonction publique. Pour le gouvernement fédéral, il s'agit de la principale mesure structurée qui vise à recruter des diplômés pour une vaste gamme de postes au niveau d'entrée dans la catégorie scientifique et professionnelle et dans celle de l'administration et du service extérieur. Le Programme constitue aussi une excellente source de candidats pour renouveler et rajeunir l'effectif de la fonction publique fédérale et pour aider à relever le défi pressant du recrutement au fil des années à venir.

5.10 À ce jour, le gouvernement a présenté des dispositions législatives visant à moderniser la fonction publique du Canada en déléguant les pouvoirs de dotation aux ministères. On ne sait pas encore quels seront les effets de ces dispositions sur les programmes à gestion centralisée. La pièce 5.1 montre diverses voies, dont le Programme de recrutement postsecondaire, que les diplômés peuvent emprunter pour entrer dans la fonction publique fédérale.

Pièce 5.1 Voies d'entrée des diplômés universitaires dans la fonction publique fédérale

Recrutement général

Concours individuels pour des postes vacants à court et à long terme dans les ministères, et cela, pour tous les groupes professionnels.

Concours gérés par la Commission de la fonction publique ou par les ministères auxquels a été délégué le pouvoir de recruter en vue de postes très spécialisés, comme ceux d'infirmières et de médecins à Santé Canada et à Anciens combattants Canada ou encore d'économistes au ministère des Finances.

Programme de recrutement postsecondaire

Des postes précis au niveau d'entrée dans les ministères gérés par la Commission de la fonction publique pour les groupes professionnels de la catégorie de l'administration et du service extérieur et de la catégorie scientifique et professionnelle; surtout pour les nominations à long terme.

Des postes au niveau d'entrée pour les programmes de perfectionnement gérés par les ministères, par exemple, les programmes de Statistique Canada pour les économistes-sociologues et les statisticiens-mathématiciens; de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour les agents-stagiaires d'approvisionnement; et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pour les agents du Service extérieur et pour les spécialistes de la gestion et des affaires consulaires.

Des postes au niveau d'entrée pour les programmes de perfectionnement gérés par la Commission de la fonction publique : le Programme de stagiaires en gestion, le Programme de formation accélérée pour les économistes, le Programme de formation en recherche sur les politiques et le Programme de développement des ressources humaines.

Des postes au niveau d'entrée pour le recrutement des agents financiers et le Programme de recrutement et de perfectionnement des vérificateurs internes géré par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Programme d'intégration des étudiants

Ce programme s'adresse aux étudiants qui ont travaillé au gouvernement fédéral en vertu d'un programme d'emploi étudiant et qui sont embauchés une fois diplômés en vertu du programme d'intégration.

Programme géré par les ministères pour tous les groupes professionnels; les postes sont de durée indéterminée ou déterminée.

5.11 Le Programme de recrutement postsecondaire comporte plusieurs caractéristiques efficaces. Ses processus de sélection sont fondés sur une évaluation permettant de déterminer si les études d'un candidat donné correspondent aux besoins d'un poste. Le Programme a toujours atteint ou dépassé les cibles fixées par la fonction publique fédérale sur le plan de l'équité en matière d'emploi, sauf à l'égard des personnes handicapées. Il s'adresse aux candidats de toutes les régions du Canada et offre des postes qui, pour la plupart, correspondent à des périodes indéterminées (emplois continus dont la durée est indéfinie) et mènent à des carrières à long terme dans la fonction publique.

Objet du suivi

5.12 Le Rapport de décembre 2000 (chapitre 21) portait sur le mode de gestion du Programme de recrutement postsecondaire par la Commission de la fonction publique et sur l'utilisation qu'en font les ministères fédéraux.

La présente vérification de suivi visait les progrès réalisés par le gouvernement pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce chapitre. Dans le cadre du suivi, nous avons examiné les changements apportés au Programme et leurs effets. Nous avons cherché à savoir si les ministères étaient plus nombreux à recourir au Programme dans le cadre de leur stratégie de renouvellement des ressources humaines et à recruter davantage de nouveaux diplômés, particulièrement dans leurs bureaux régionaux. Nous avons aussi cherché à savoir si la Commission de la fonction publique avait amélioré sa façon de promouvoir le Programme auprès des universités. Enfin, nous avons examiné si elle avait amélioré l'information qu'elle communique au Parlement au sujet des résultats du Programme. Nous n'avons pas vérifié les données quantitatives que la Commission recueille sur le Programme de recrutement postsecondaire, mais nous avons évalué ses méthodes de compilation de données.

5.13 Pour notre vérification de 2000, trois utilisateurs du Programme de recrutement postsecondaire avaient été retenus à titre d'exemples : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Pêches et Océans Canada et Statistique Canada. Pour le suivi, trois ministères y ont été ajoutés : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Anciens combattants Canada (ACC). Nous avons choisi TPSGC et DRHC en raison de leur taille et parce qu'ils ont des activités importantes dans toutes les régions du Canada. Par ailleurs, Anciens combattants a été retenu parce que son administration centrale se trouve en dehors de la région de la capitale nationale et que nous voulions connaître les pratiques de recrutement régional dans des cas semblables. L'étendue et les critères du suivi sont décrits à la section « À propos du suivi », en fin de chapitre.

Observations et recommandations

Les nouvelles caractéristiques du Programme

Les changements apportés au Programme sont positifs

5.14 Dans le Rapport de décembre 2000, nous avions fait un certain nombre de recommandations visant à améliorer le Programme de recrutement postsecondaire. L'une d'elles était que la Commission de la fonction publique crée un répertoire de candidats présélectionnés pour accélérer le processus de dotation et encourager les gestionnaires à doter les postes de durée indéterminée à l'aide des diplômés inscrits au répertoire. Nous avions aussi mentionné dans ce rapport que la Commission devrait améliorer le calendrier et la durée des campagnes de recrutement. De plus, nous y avions recommandé qu'elle et les ministères évaluent systématiquement les activités de recrutement menées en vertu du Programme et rendent compte au Parlement de l'utilisation qui est faite de ce programme.

5.15 À la suite de l'audience portant sur notre rapport, le Comité permanent des comptes publics a, lui aussi, formulé des recommandations à la Commission. Au nombre de ses recommandations figuraient celles d'améliorer les possibilités de recrutement offertes au titre du Programme

dans les diverses régions du Canada, de créer une base de données sur les candidats présélectionnés ainsi que de faire rapport au Parlement des améliorations réalisées et des résultats obtenus.

5.16 La Commission de la fonction publique a par la suite remodelé le Programme. Plut tôt, en 2000, la Commission et le Conseil du Trésor avaient publié un plan d'action en matière de recrutement qui appelait le gouvernement à améliorer la planification de ses ressources humaines et à se donner des cibles pour le recrutement. Dans ce plan, il était recommandé que les ministères recourent au Programme de recrutement postsecondaire pour combler davantage de postes, que la Commission et les ministères coordonnent leur promotion respective du Programme dans les campus universitaires et que, sur ce plan, ils fassent valoir la fonction publique à titre de milieu de travail de prédilection.

5.17 Les différences entre l'ancien programme et le programme remodelé sont exposées à la pièce 5.2. Le processus de demande prévu pour le Programme est entièrement informatisé depuis la campagne de recrutement de l'automne 2001, ce qui permet aux candidats de postuler directement par Internet.

5.18 Deux changements fondamentaux ont été apportés, soit le remplacement de la campagne menée deux fois l'an par une campagne permanente et la création d'un répertoire pour le Programme de recrutement postsecondaire.

Promotion améliorée du Programme dans les campus par la Commission de la fonction publique

5.19 Dans le Rapport de 2000, nous avions fait observer que la Commission de la fonction publique devait améliorer son bilan de recrutement : ses efforts de promotion des avantages d'une carrière dans la fonction publique n'étaient ni suffisants ni assez énergiques. La Commission ne coordonnait pas non plus, avec les ministères, leurs visites dans les campus universitaires. En réponse à nos observations, elle a indiqué qu'elle avait consacré des ressources à l'amélioration de ses activités de promotion et de marketing. Au cours de notre suivi, nous nous attendions à constater que le Programme de recrutement postsecondaire soit plus visible dans les campus et que les étudiants aient une meilleure perception des possibilités de carrière que leur offrait la fonction publique.

5.20 La majorité des conseillers universitaires en orientation et des coordonnateurs du recrutement que nous avons interrogés étaient au courant et heureux des changements apportés au Programme. Nous avons constaté que leur perception de la fonction publique comme employeur s'était améliorée, ce qui était en partie attribuable à l'évolution de la conjoncture économique, mais aussi à l'amélioration des méthodes et du matériel de promotion de la Commission. Celle-ci continue à faire connaître le Programme sur les campus en participant aux foires des carrières et en communiquant avec les directeurs de programmes et avec les doyens. Les conseillers et les coordonnateurs ont constaté une amélioration de

Pièce 5.2 Changements apportés au Programme de recrutement postsecondaire

Ancien programme	Programme remanié
Jusqu'en 1999, le Programme de recrutement postsecondaire se traduisait par une campagne annuelle où la Commission n'acceptait les demandes que pendant un mois, à l'automne. En 2000 et en 2001, il y a eu une campagne à l'hiver et à l'automne.	Le programme s'étale sur toute l'année.
Les ministères ne pouvaient annoncer leurs postes que pendant la campagne, qui durait un mois.	Les ministères peuvent annoncer toute l'année durant des postes exigeant un diplôme universitaire récent.
Les demandes ne pouvaient être faites qu'à certaines périodes.	Les candidats peuvent s'inscrire au répertoire ou répondre à des avis de concours des ministères en tout temps.
Les demandes auxquelles il manquait des données risquaient d'être rejetées.	Les demandeurs peuvent fournir les données manquantes plus tard.
Les ministères devaient se fier à leurs propres avis de concours et ne pouvaient choisir que les diplômés qui postulaient au cours des campagnes.	Les ministères peuvent choisir dans le répertoire les candidats qualifiés à n'importe quel moment lorsqu'ils veulent doter un poste.
Avant mai 2001, les ministères ne pouvaient afficher leurs postes par l'entremise du Programme de recrutement postsecondaire que s'ils avaient au moins cinq postes à doter. Par la suite, pour encourager l'utilisation du Programme, les ministères ont eu le droit d'afficher un poste à la fois.	L'utilisation du répertoire du Programme de recrutement postsecondaire permet aux candidats qui cherchent des postes semblables dans plusieurs ministères de les trouver tous au même endroit.
Les candidats qui n'avaient pas été choisis pendant une campagne donnée devaient présenter une nouvelle demande au cours de la prochaine campagne s'ils étaient intéressés par des postes annoncés et s'ils répondaient aux exigences de ces postes.	Les candidats peuvent réactiver leur demande tous les 60 jours.
Les candidats pouvaient passer des examens de sélection uniquement lors des campagnes annuelles ou semestrielles.	Les candidats peuvent répondre à des avis de concours et s'inscrire au répertoire en tout temps.
Les candidats devaient passer les examens exigés pour les postes auxquels ils posaient leur candidature.	Deux tests, l'examen de recrutement de diplômés (ERD) et l'examen de compétence en communication écrite (ECCE), servent actuellement à dépister les meilleurs candidats et peuvent être passés à intervalles réguliers.
Les ministères pouvaient choisir eux-mêmes les candidats qui répondaient à leurs avis de concours.	Les candidats qui veulent s'inscrire au répertoire peuvent subir l'ERD ou l'ECCE pour compléter leurs demandes et leurs candidatures peuvent ensuite être étudiées par les ministères. Ces tests sont optionnels mais recommandés par la Commission de la fonction publique. Les ministères peuvent choisir de faire subir d'autres tests aux candidats.
Pour les ministères, la sélection des candidats représentait une lourde charge de travail.	Un répertoire de candidats présélectionnés permet aux ministères de demander à la Commission de la fonction publique de leur recommander les dix meilleurs candidats qui répondent à des exigences précises. Cela réduit énormément la charge de travail des ministères. Ceux-ci doivent toujours sélectionner eux-mêmes les candidats qui répondent à leurs avis de concours.

Pièce 5.2 Changements apportés au Programme de recrutement postsecondaire

Ancien programme	Programme remodelé
Jusqu'en 1999, le Programme de recrutement postsecondaire se traduisait par une campagne annuelle où la Commission n'acceptait les demandes que pendant un mois, à l'automne. En 2000 et en 2001, il y a eu une campagne à l'hiver et à l'automne.	Le programme s'étale sur toute l'année.
Les ministères ne pouvaient annoncer leurs postes que pendant la campagne, qui durait un mois.	Les ministères peuvent annoncer toute l'année durant des postes exigeant un diplôme universitaire récent.
Les demandes ne pouvaient être faites qu'à certaines périodes.	Les candidats peuvent s'inscrire au répertoire ou répondre à des avis de concours des ministères en tout temps.
Les demandes auxquelles il manquait des données risquaient d'être rejetées.	Les demandeurs peuvent fournir les données manquantes plus tard.
Les ministères devaient se fier à leurs propres avis de concours et ne pouvaient choisir que les diplômés qui postulaient au cours des campagnes.	Les ministères peuvent choisir dans le répertoire les candidats qualifiés à n'importe quel moment lorsqu'ils veulent doter un poste.
Avant mai 2001, les ministères ne pouvaient afficher leurs postes par l'entremise du Programme de recrutement postsecondaire que s'ils avaient au moins cinq postes à doter. Par la suite, pour encourager l'utilisation du Programme, les ministères ont eu le droit d'afficher un poste à la fois.	L'utilisation du répertoire du Programme de recrutement postsecondaire permet aux candidats qui cherchent des postes semblables dans plusieurs ministères de les trouver tous au même endroit.
Les candidats qui n'avaient pas été choisis pendant une campagne donnée devaient présenter une nouvelle demande au cours de la prochaine campagne s'ils étaient intéressés par des postes annoncés et s'ils répondaient aux exigences de ces postes.	Les candidats peuvent réactiver leur demande tous les 60 jours.
Les candidats pouvaient passer des examens de sélection uniquement lors des campagnes annuelles ou semestrielles.	Les candidats peuvent répondre à des avis de concours et s'inscrire au répertoire en tout temps.
Les candidats devaient passer les examens exigés pour les postes auxquels ils posaient leur candidature.	Deux tests, l'examen de recrutement de diplômés (ERD) et l'examen de compétence en communication écrite (ECCE), servent actuellement à dépister les meilleurs candidats et peuvent être passés à intervalles réguliers.
Les ministères pouvaient choisir eux-mêmes les candidats qui répondaient à leurs avis de concours.	Les candidats qui veulent s'inscrire au répertoire peuvent subir l'ERD ou l'ECCE pour compléter leurs demandes et leurs candidatures peuvent ensuite être étudiées par les ministères. Ces tests sont optionnels mais recommandés par la Commission de la fonction publique. Les ministères peuvent choisir de faire subir d'autres tests aux candidats.
Pour les ministères, la sélection des candidats représentait une lourde charge de travail.	Un répertoire de candidats présélectionnés permet aux ministères de demander à la Commission de la fonction publique de leur recommander les dix meilleurs candidats qui répondent à des exigences précises. Cela réduit énormément la charge de travail des ministères. Ceux-ci doivent toujours sélectionner eux-mêmes les candidats qui répondent à leurs avis de concours.

Pièce 5.2 Changements apportés au Programme de recrutement postsecondaire (suite)

[illegible]	[illegible]
Les demandes étaient reçues pendant le mois où se tenait la campagne. Les examens étaient ensuite passés en groupe, puis les candidats étaient recommandés aux ministères. Les documents de recommandation étaient envoyés aux ministères.	On a instauré un processus de référence électronique plus rapide, qui prend moins de 48 heures, pour les choix de carrière n'exigeant pas d'autres examens.
Les examens étaient corrigés manuellement.	Les examens sont corrigés électroniquement — à raison de 95 p. 100 du nombre en deux semaines.
Des méthodes de test traditionnelles étaient utilisées. Les candidats subissaient un examen dans un centre, à un moment qui leur était fixé.	On prévoit que les candidats pourront effectuer un examen en ligne (mis à l'essai avec succès à Edmonton à l'automne 2001).

l'apparence du kiosque de la Commission qui y met en vedette l'accès électronique au site Web emplois.gc.ca. Le site est facile à utiliser. Au kiosque, les étudiants peuvent s'adresser aux spécialistes locaux en ressources humaines chargés par la Commission de recruter des étudiants et qui possèdent les connaissances nécessaires pour répondre à leurs questions.

5.21 En 2001, la Commission a ajouté à sa stratégie de marketing l'initiative des étudiants ambassadeurs, qui sont des étudiants à temps plein. Ceux-ci reçoivent un petit salaire pour travailler de huit à dix heures par semaine pendant l'année universitaire à faire la promotion de l'emploi dans la fonction publique auprès de leurs confrères étudiants. Dans les campus où il y a des étudiants ambassadeurs, les conseillers universitaires en orientation et les coordonnateurs du recrutement ont indiqué que l'initiative permettait effectivement d'informer les étudiants sur les carrières dans l'administration fédérale.

5.22 Lors de notre vérification de 2000, nous avions constaté que les étudiants ne savaient guère qui les embauchait : la Commission de la fonction publique, un ministère ou un organisme fédéral. La Commission a tenté de régler ce problème en reliant le site Web du Programme aux autres sites de recrutement du gouvernement fédéral. Elle s'efforce aussi de coordonner ses activités dans les campus avec celles des ministères. La compréhension des étudiants s'est améliorée, mais ils ne savent pas encore très bien qui recrute. Dans une étude sur les pratiques de marketing et de promotion à l'appui du recrutement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recommandé que le gouvernement du Canada développe une image de marque plus cohérente, mais aucune autre mesure n'a encore été prise.

Résultats des changements apportés au Programme

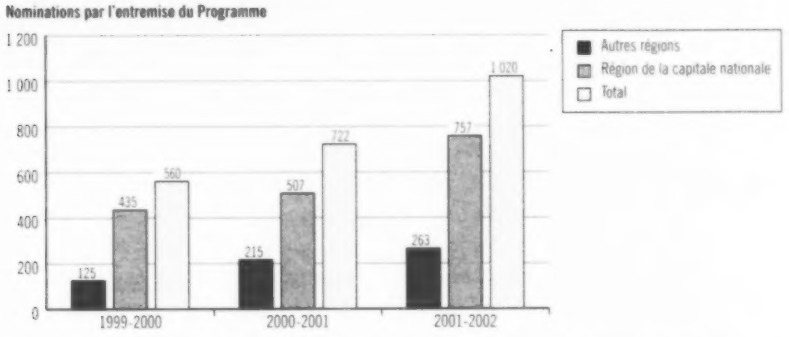
La contribution du Programme à l'embauche de nouveaux employés est demeurée à peu près la même

5.23 Selon les données de la Commission de la fonction publique, le nombre de nominations faites dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire au cours des trois dernières années est nettement en hausse. Cependant, le nombre total des employés embauchés dans la fonction publique fédérale pour une période indéterminée a également augmenté au

cours de cette période et, proportionnellement à ce nombre, celui des nominations pour une période indéterminée dans le cadre du Programme est demeuré à peu près le même, et cela, en dépit des changements apportés.

5.24 La pièce 5.3 montre que le nombre des nominations faites par l'entremise du Programme a pratiquement doublé entre les exercices 1999-2000 et 2001-2002, passant de 560 à 1 020; en dehors de la région de la capitale nationale, ce nombre a plus que doublé, lui aussi, passant de 125 à 263.

Pièce 5.3 Nominations par l'entremise du Programme de recrutement postsecondaire dans la région de la capitale nationale et les autres régions



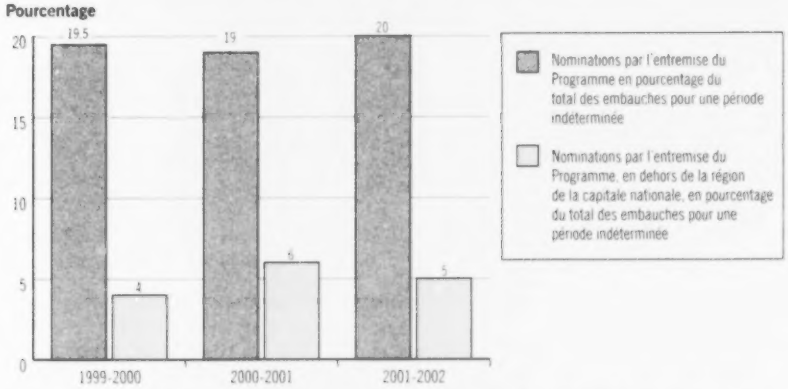
Les données comprennent tous les programmes des ministères et les programmes généraux de recrutement par l'entremise du Programme de recrutement postsecondaire.

Source : Commission de la fonction publique : données sur le Programme de recrutement postsecondaire (non vérifiées)

5.25 Au cours de la même période, le nombre total de fonctionnaires fédéraux a augmenté de près de 18 000, soit une hausse d'environ 12 p. 100 selon les statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'emploi dans la fonction publique. Le nombre de nouvelles embauches pour une période indéterminée s'est accru et est passé de 2 874 en 1999-2000 à 3 856 en 2000-2001, puis à 5 046 en 2001-2002. La pièce 5.4 montre que le pourcentage de nominations découlant du Programme de recrutement postsecondaire s'est maintenu à environ 20 p. 100 du total annuel des embauches pour une période indéterminée, et ce, au cours des trois dernières années.

5.26 Les nominations dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire dans les régions autres que la capitale nationale ont également augmenté par rapport à toutes les embauches pour une période indéterminée (voir la pièce 5.4) — passant de 4 p. 100 en 1999-2000 à un sommet de 6 p. 100 en 2000-2001 — pour ensuite diminuer à 5 p. 100 en 2001-2002.

Pièce 5.4 Nominations dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire en pourcentage du nombre de nouvelles embauches pour une période indéterminée



Source : Commission de la fonction publique : données du Programme de recrutement postsecondaire et données statistiques du rapport annuel sur l'embauche (non vérifiées)

5.27 Dans le Rapport de 2000, nous exprimions notre inquiétude face au faible taux d'utilisation du Programme dans les régions, compte tenu du fait que 60 p. 100 des fonctionnaires fédéraux travaillaient en dehors de la région de la capitale nationale. Nous avions recommandé que la Commission de la fonction publique recoure au Programme pour offrir des possibilités partout au pays. Notre suivi a révélé que le nombre de personnes embauchées au moyen du Programme dans les régions demeure relativement faible.

De nombreux gestionnaires n'utilisent toujours pas le Programme

5.28 Les statistiques de la Commission de la fonction publique sur les nominations et les rapports sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action de la Commission et du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de recrutement montrent que le nombre de ministères utilisant le Programme est passé de 26 en 1999-2000 à 32 en 2000-2001, puis à 38 en 2001-2002. Ensemble, ces 38 ministères regroupent environ 97 p. 100 de l'effectif total de la fonction publique. Ce qu'il faut donc, ce n'est pas tant qu'un plus grand nombre de ministères recourent au Programme, mais que ceux qui l'utilisent déjà le fassent davantage, notamment dans les régions.

5.29 Au cours de notre vérification du Programme en 2000 et de celle que nous avons menée l'année suivante sur le recrutement général (chapitre 3 du Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2001), les gestionnaires ont indiqué qu'il leur fallait de meilleurs outils pour repérer les candidats à recruter, y compris des répertoires de candidats présélectionnés permettant de trouver rapidement ceux qui répondent à leurs besoins. Les gestionnaires se sont plaints aussi du temps qu'il fallait pour doter des postes sous l'ancien programme, car ils ne pouvaient pas toujours prévoir les postes à pourvoir longtemps à l'avance. À notre avis, les changements apportés au Programme ont réglé ces problèmes.

5.30 Les spécialistes des ressources humaines que nous avons interviewés, tant à l'administration centrale des ministères que dans les régions, ont bien accueilli les changements apportés au Programme. Cependant, ils ont indiqué qu'un grand nombre de gestionnaires hiérarchiques de leur ministère n'utilisaient ni le Programme ni le répertoire pour diverses raisons, surtout parce que le répertoire était nouveau et que certains d'entre eux ne le connaissaient guère et ignoraient comment il pouvait alléger et abréger leur travail de recrutement.

5.31 De plus, certains gestionnaires préfèrent utiliser le programme d'intégration des étudiants, ayant déjà investi dans la formation de ceux-ci et connaissant leur travail. Ce programme permet d'embaucher, avec ou sans concours, selon le processus de sélection initial, les étudiants récemment diplômés qui ont travaillé pour le gouvernement fédéral afin d'acquérir une expérience professionnelle pendant leurs études.

5.32 Cependant, la Commission de la fonction publique craint que les gestionnaires de plusieurs ministères et organismes n'utilisent pas suffisamment le Programme de recrutement postsecondaire pour répondre à leurs besoins de renouvellement. Dans plusieurs lettres qu'elle a envoyées aux dirigeants du personnel des ministères et dans une autre, adressée par son président en juillet 2002 aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes, la Commission encourageait ministères et organismes à accroître le nombre de postes offerts aux diplômés par l'entremise du Programme, particulièrement dans les régions. La Commission fait aussi des exposés à la collectivité des ressources humaines pour susciter plus de nominations par l'entremise du Programme.

5.33 Trois des six ministères visés par notre suivi ont des activités importantes en région en dehors de leur administration centrale de la région de la capitale nationale : Pêches et Océans Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Développement des ressources humaines Canada. Nous avons constaté que leurs bureaux régionaux utilisent assez peu le Programme, même si la campagne centrale menée en 2001 (pour environ 15 postes) par Pêches et Océans Canada au moyen du Programme de recrutement postsecondaire tenait compte des besoins ministériels régionaux. Nous avons également pris note de l'existence d'une initiative spéciale de recrutement qu'un gestionnaire hiérarchique d'un bureau régional de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a prise dans le cadre du Programme.

5.34 Le personnel des ressources humaines des bureaux régionaux de ces ministères nous a donné diverses raisons pour lesquelles la plupart de leurs gestionnaires hiérarchiques n'utilisaient pas le Programme. L'une d'elles est la stabilité de l'effectif ou le fait qu'on n'avait pas besoin de diplômés universitaires pour combler les postes vacants.

5.35 Anciens combattants Canada, qui a son administration centrale à l'Île-du-Prince-Édouard, a indiqué qu'il utilisait peu le Programme, en partie parce qu'il s'était vu déléguer le pouvoir d'embaucher des médecins et des infirmières pour ses centres hospitaliers. Cependant, pour recruter du

personnel d'autres professions, il participe de temps à autre aux programmes de perfectionnement du Programme de recrutement postsecondaire décrits à la pièce 5.1.

5.36 La Commission s'inquiète aussi de la sous-utilisation du répertoire du Programme de recrutement postsecondaire par les régions autres que celle de la capitale nationale. Pour promouvoir davantage ce répertoire auprès des ministères, elle a invité récemment les coordonnateurs du Programme de l'ensemble du pays à encourager les ministères à consulter le répertoire de candidats pour répondre à leurs besoins généraux de recrutement. En décembre 2002, le répertoire contenait les noms de 9 000 diplômés ou étudiants sur le point d'obtenir leur diplôme, dont 6 000 avaient passé les examens de recrutement des diplômés et de compétence en communication écrite, deux tests de base qui servent à sélectionner les candidats les plus solides. Pourtant, le nombre total de nominations faites dans le cadre du Programme au cours de l'année précédente a été d'environ 1 000, la plupart dans la région de la capitale nationale. Les conseillers universitaires en orientation et les coordonnateurs du recrutement craignent une diminution de la crédibilité du répertoire si les étudiants apprennent qu'il en résulte peu de nominations.

5.37 Nous nous attendions à ce que les changements au Programme de recrutement postsecondaire, combinés au processus de sélection impartial, à sa portée nationale et au fait qu'il permet de respecter les cibles pour l'équité en matière d'emploi, aient suscité une plus grande utilisation du Programme, particulièrement dans les régions. Nous partageons l'inquiétude de la Commission de la fonction publique quant au fait que les ministères ne recourent pas autant que prévu au Programme remodelé.

Les pratiques d'embauche à court terme demeurent un problème

5.38 Au cours de nos travaux de suivi, on nous a dit que les gestionnaires embauchaient à court terme parce que leur ministère n'avait ni plan de ressources humaines ni budget échelonné sur plus d'une année. De plus, se voyant pressés de terminer leurs travaux à temps, les gestionnaires préfèrent embaucher des gens d'expérience. Ceux que nous avions sondés dans le cadre de l'enquête effectuée au cours de notre vérification du recrutement général (chapitre 3 du Rapport de décembre 2001) avaient fait des commentaires semblables.

5.39 Dans ce chapitre de notre rapport de vérification, nous avions parlé d'une culture d'embauche à court terme et indiqué que les pratiques de recrutement devaient changer. Le système de recrutement devait être plus souple et plus rapide. Les gestionnaires devaient réviser leur façon de voir le recrutement pour assurer un meilleur équilibre entre la nécessité immédiate de combler les postes vacants et les besoins stratégiques de leur ministère. Même si la Commission de la fonction publique a remodelé le Programme de recrutement postsecondaire afin d'accélérer la dotation, nos travaux de suivi indiquent qu'un grand nombre de gestionnaires n'ont pas modifié leur optique sur le recrutement.

5.40 Une étude conjointe sur l'emploi pour une période déterminée, publiée par l'Alliance de la Fonction publique du Canada et par le Secrétariat du Conseil du Trésor en décembre 2002, montre les problèmes causés par le recours à l'embauche pour une période déterminée à des fins autres que celles de combler des besoins légitimes. Ceux-ci incluent, par exemple : doter des postes vacants temporaires pour remplacer des employés qui sont en congé et qui occupent un poste de durée indéterminée, combler les postes créés pour des projets à court terme ou fournir une aide permettant d'assumer une charge de travail plus lourde que la normale. L'étude a confirmé ce que nous avions constaté en 2001 : certains gestionnaires ont recours à l'embauche pour une période déterminée parce qu'ils trouvent cela plus commode que de suivre les règles actuelles de l'embauche pour une période indéterminée. La nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les nominations pour une période déterminée montre l'ampleur du problème et la nécessité de modifier radicalement la méthode de recrutement des ministères.

Succès du Programme quant au recrutement pour les programmes de perfectionnement

5.41 Certains ministères obtiennent de bons résultats en associant le Programme à leur propre programme de perfectionnement. Trois de ceux que visait notre suivi — Statistique Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — ont eu recours au Programme afin de recruter pour leurs programmes officiels de perfectionnement. Dans la plupart des cas, ces ministères connaissent bien leur effectif et cherchent à prévoir leurs besoins futurs.

5.42 Statistique Canada établit ses besoins en ressources humaines en effectuant des projections démographiques et en planifiant le renouvellement et ses activités. Comme nous l'avons signalé en décembre 2000, ce ministère est réputé pour ses pratiques de recrutement et il maintient son excellente réputation en ce qui concerne la planification et le recrutement. TPSGC se sert aussi d'analyses démographiques pour prévoir ses besoins, même si ses gestionnaires en ressources humaines aimeraient que les gestionnaires hiérarchiques planifient mieux le renouvellement de l'effectif. Ce ministère a mis en place des mesures pour aider les gestionnaires hiérarchiques à utiliser les analyses démographiques dans leur planification. TPSGC nous a en outre fourni l'exemple d'un bureau régional qui recrute par l'entremise du Programme de recrutement postsecondaire pour combler les pénuries cernées grâce à son propre plan régional de ressources humaines. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international se fie surtout aux procédures établies et aux méthodes traditionnelles.

5.43 Ces trois ministères ont reconnu qu'ils doivent investir dans le recrutement et le perfectionnement des diplômés pour maintenir leurs services essentiels. Ils jouissent de l'appui de la haute direction pour recruter de manière stratégique au moyen du Programme de recrutement postsecondaire.

5.44 À DRHC, une direction a récemment mis en œuvre un programme de perfectionnement pour son personnel de base et elle se sert du Programme de recrutement postsecondaire. Par contre, les gestionnaires des ministères qui n'ont pas de stratégie de renouvellement à long terme embauchent surtout pour doter les postes au fur et à mesure qu'ils deviennent vacants.

5.45 Le gouvernement recourt aussi au Programme de recrutement postsecondaire pour embaucher des diplômés universitaires dans des disciplines spécifiques aux cinq programmes spéciaux de perfectionnement visant à répondre aux besoins de l'ensemble de la fonction publique. Le nombre de stagiaires que l'on veut embaucher pour ces programmes de perfectionnement est établi annuellement. En 2000, nous avions signalé que certains de ces programmes n'avaient pas atteint les cibles annuelles de recrutement. Depuis, le nombre de diplômés embauchés par l'entremise des programmes de perfectionnement a augmenté et tous les programmes ou presque ont atteint leurs cibles. Dans la *Revue des programmes corporatifs d'emploi d'étudiants et de recrutement de formation au niveau d'entrée*, publiée récemment, le Secrétariat du Conseil du Trésor conclut que les programmes de perfectionnement contribuent au renouvellement de la fonction publique.

Les ministères et le gouvernement dans son ensemble n'ont pas établi leurs besoins de recrutement

5.46 Dans les six ministères visés par notre suivi, l'ampleur des analyses démographiques et de la planification des ressources humaines varie considérablement. Statistique Canada est renommé pour son utilisation d'analyses démographiques poussées et de modèles de planification des ressources humaines. Ce ministère établit des cibles de recrutement pour ses principaux groupes professionnels. Certains ministères connaissent plus précisément que d'autres les besoins et les activités de recrutement de leur administration centrale et de leurs bureaux régionaux. Par exemple, DRHC a effectué récemment certaines analyses démographiques de son effectif, mais il n'a pas mis à jour sa stratégie de 1998 pour le recrutement et le maintien en poste et il connaît peu les activités de recrutement de ses bureaux régionaux. Une région avait établi en 2000 son propre plan stratégique des ressources humaines et prévoyait le mettre à jour en 2003. Pêches et Océans Canada a effectué une analyse démographique de chaque groupe professionnel et a indiqué où il pourrait y avoir pénurie. Ce ministère a reconnu qu'il devait améliorer sa capacité de planification des ressources humaines, ce à quoi il s'emploie avec la Commission de la fonction publique.

5.47 Tant en 2000 qu'en 2001, nous avions signalé que la capacité de planification des ressources humaines et de prévision démographique variait énormément d'un ministère à l'autre. Nous avions indiqué que le gouvernement devait arrêter une orientation stratégique et des objectifs de recrutement précis afin de relever le défi du renouvellement. Sans stratégie de recrutement, les ministères ont eu de la difficulté à trouver des candidats adéquats. Nous avons trouvé inquiétant que le gouvernement fasse du recrutement une priorité sans établir de cibles à cet égard pour les groupes professionnels essentiels.

5.48 Dans le Plan d'action en matière de recrutement publié en juillet 2000, la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor exhortent le gouvernement à établir clairement les besoins de la fonction publique pour les trois à cinq années suivantes. Ils y énumèrent les produits à livrer à court terme, l'un d'eux étant les prévisions en matière de recrutement. Au cours des deux années qui ont suivi la publication du Plan, le gouvernement n'a pas établi de cibles globales, même si plusieurs groupes professionnels sont à risque en raison de la pénurie de candidats possédant les compétences nécessaires. Ces personnes sont souvent attirées davantage par le secteur privé que par le secteur public. Selon les rapports de septembre 2001 et de novembre 2002 sur le suivi du Plan d'action en matière de recrutement, certains ministères ont fait des progrès et affichent de bonnes pratiques quant à l'analyse démographique, à la planification des ressources humaines et à la stratégie de recrutement. Cependant, la plupart d'entre eux ne font état d'aucune cible de recrutement. La Commission de la fonction publique a récemment commencé à donner aux ministères la formation qui leur permettra d'améliorer leurs capacités de prévision et de planification des besoins en ressources humaines.

5.49 La *Revue des programmes corporatifs d'emploi d'étudiants et de recrutement de formation au niveau d'entrée* du Secrétariat du Conseil du Trésor révèle que toute stratégie gouvernementale de renouvellement doit comporter une évaluation de la demande de programmes de recrutement et de formation au niveau d'entrée, à l'échelle de la fonction publique.

Le gouvernement n'a pas de profil complet des nouveaux diplômés embauchés

5.50 Pour les diplômés, le Programme de recrutement postsecondaire n'est qu'un des multiples moyens d'entreprendre une carrière dans la fonction publique. À l'échelle gouvernementale, il n'existe pas de données montrant combien de diplômés entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement, comme le programme d'intégration des étudiants et le recrutement général, ou illustrant les types d'emploi et le statut que les diplômés acceptent lorsqu'ils sont embauchés.

5.51 Dans la *Revue des programmes corporatifs d'emploi d'étudiants et de recrutement de formation au niveau d'entrée*, le Secrétariat du Conseil du Trésor signale qu'il n'existe pas de répertoire des programmes ministériels de recrutement et de formation au niveau d'entrée, c'est-à-dire qu'il n'y a aucune donnée sur qui fait quoi. Le gouvernement a besoin de savoir combien de diplômés entrent dans la fonction publique et quelles connaissances et compétences ils ont. Ces données et la détermination des groupes professionnels où il pourrait y avoir pénurie l'aideront à cibler des programmes de développement à l'intention des diplômés qui font déjà partie de la fonction publique. Elles aideront aussi les responsables des programmes de recrutement, comme le Programme de recrutement postsecondaire, à annoncer des postes précis et à le faire en temps voulu. Lorsque le gouvernement aura des données précises sur les perspectives de carrière qu'il a à offrir aux diplômés, il pourra promouvoir son image de marque à titre de milieu de travail de choix.

5.52 **Recommandation.** Le gouvernement et les ministères devraient adopter une approche stratégique du renouvellement fondée sur des analyses démographiques, des projections et une connaissance des besoins actuels et prévus. Ils devraient établir des cibles précises de recrutement, particulièrement pour les groupes professionnels où l'on prévoit une pénurie grave.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). DRHC a pris l'initiative de moderniser complètement le service pour les Canadiens et de revoir de fond en comble ses politiques et ses programmes, de même que les services ministériels. Une stratégie globale de transition des ressources humaines sera élaborée pour appuyer le programme de renouvellement. Cette stratégie tiendra compte du réaménagement des secteurs d'activités et des ressources actuelles, de même que de tous les besoins de recrutement à venir.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). TPSGC est d'accord avec la recommandation. Le Ministère est conscient qu'il est important de mettre en place de solides assises pour l'avenir et il a lancé un certain nombre d'initiatives stratégiques en matière de ressources humaines en vue d'atteindre cet objectif, dont un nouveau cycle de planification intégrée des activités en 2001-2002, la mise en œuvre d'un cadre global de gestion des ressources humaines et des cours de formation en planification des ressources humaines à l'intention des gestionnaires. De plus, à chaque semestre, les directeurs généraux reçoivent des analyses et des projections démographiques, portant entre autres sur les groupes clés, à partir desquelles ils doivent élaborer des plans de recrutement.

On encourage les gestionnaires à doter des postes de durée indéterminée et à faire bénéficier les nouveaux employés des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle. Voilà pourquoi la proportion d'employés occupant des postes de durée déterminée est très basse à TPSGC.

Étant donné que 70 p. 100 du personnel de TPSGC travaille dans la région de la capitale nationale et compte tenu de la nature du travail et du nombre relativement faible des postes professionnels de premier échelon en région, les possibilités d'embaucher des candidats dans le cadre du Programme de recrutement postsecondaire sont limitées pour les bureaux régionaux.

Statistique Canada a indiqué que son excellente réputation dans les analyses et les projections démographiques est reconnue dans ce chapitre du rapport, de même que le fait que cet organisme connaît ses besoins en ressources humaines, sans autre commentaire. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Anciens combattants Canada et Pêches et Océans Canada ont pris connaissance du chapitre et n'ont fait aucun commentaire.

Information communiquée sur le Programme

5.53 Dans nos derniers rapports sur la gestion des ressources humaines, nous avions critiqué la qualité de l'information fournie au Parlement. La Commission de la fonction publique a donc établi un processus pour améliorer cette information. Son rapport annuel 2001-2002 au Parlement présente une information bien meilleure que celle des exercices précédents.

Il explique mieux la modernisation des pratiques de dotation dans la fonction publique, l'état du système de dotation et quelques-uns des défis que la fonction publique fédérale doit relever en matière de ressources humaines. Ce rapport est plus ouvert et plus transparent au sujet des problèmes du système de dotation.

5.54 Cependant, le Rapport mentionne le Programme de recrutement postsecondaire surtout à titre d'exemple d'utilisation du recrutement électronique et il énumère diverses activités sans analyser les tendances ni les effets des changements qui ont été apportés. Par exemple, comme indicateur de l'amélioration du Programme, il se borne à citer l'augmentation du nombre de demandes reçues. On peut y lire que les 22 305 demandes reçues au cours de la campagne de l'automne 2001 représentent une augmentation de 80 p. 100 sur l'année précédente. Le Rapport n'évalue toutefois pas la contribution du Programme de recrutement postsecondaire au maintien et au renouvellement d'un effectif scolarisé et qualifié dans la fonction publique, qui tient compte des valeurs de celle-ci, comme le fait de s'assurer que la composition de la fonction publique reflète le marché du travail au Canada. Le Rapport ne mentionne pas, non plus, comme un aspect positif du Programme le fait qu'il permet d'atteindre ou de dépasser la plupart des cibles fixées par le gouvernement sur le plan de l'équité en matière d'emploi.

5.55 Dans ce rapport annuel, la Commission n'évoque pas la difficulté d'inciter les ministères et les régions à recourir davantage au Programme. Par ailleurs, elle traite du Programme de recrutement postsecondaire en marge des politiques et des autres initiatives gouvernementales qui pourraient influer sur le niveau d'utilisation du Programme. Par exemple, quand la Commission délègue aux ministères le pouvoir de recruter à l'extérieur, ceux-ci utilisent moins le Programme. En 2001, le ministère des Finances s'est vu déléguer à l'essai, pour une période de deux ans, le pouvoir de recruter dans trois filières d'économistes. Depuis, il a sa propre campagne de recrutement, même s'il recourait régulièrement au Programme auparavant.

5.56 Les améliorations apportées au programme d'intégration des étudiants en font une solution de rechange viable au Programme de recrutement postsecondaire. D'autres politiques plus générales peuvent influer sur l'utilisation future de celui-ci — par exemple, la nouvelle politique du Conseil du Trésor consistant à nommer à des postes de durée indéterminée les employés embauchés pour une période déterminée qui occupent sans interruption un emploi au gouvernement depuis trois ans.

5.57 **Recommandation.** La Commission de la fonction publique devrait fournir davantage d'information sur les résultats du Programme de recrutement postsecondaire et en expliquer l'efficacité par rapport aux autres initiatives et politiques de recrutement.

Réponse de la Commission de la fonction publique. La Commission demandera la collaboration de l'employeur, des ministères et des organismes afin de communiquer dans son rapport annuel les résultats de ses programmes de recrutement dans le cadre des autres politiques et programmes qui influent aussi sur le recrutement.

Conclusion

5.58 En réponse à nos recommandations de 2000, à celles du Comité permanent des comptes publics et au Plan d'action de la Commission de la fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de recrutement, la Commission a réussi à remodeler le Programme de recrutement postsecondaire pour qu'il réponde mieux aux besoins de renouvellement des ministères et pour le rendre plus attrayant aux yeux des diplômés universitaires. Les étudiants qualifiés sont nombreux à postuler et on en engage davantage que les années précédentes. Cependant, il est trop tôt pour déterminer si le Programme contribue efficacement au renouvellement global de la fonction publique fédérale.

5.59 Même si le nombre de diplômés embauchés dans le cadre du Programme a augmenté, la contribution proportionnelle de celui-ci au recrutement de candidats de l'extérieur de la fonction publique est demeurée la même. À notre avis, l'efficacité du Programme pour ce qui est de l'embauche de diplômés dans le cadre du renouvellement de la fonction publique fédérale est limitée par le manque de planification des ressources humaines et par le peu d'appui au Programme de la part des ministères.

5.60 En tant que principal programme structuré du gouvernement visant à embaucher des diplômés universitaires, le Programme de recrutement postsecondaire devrait être un volet essentiel du renouvellement de la fonction publique, même si le gouvernement n'a pas encore déterminé ce qu'il adviendra des programmes à gestion centralisée en vertu des nouvelles dispositions législatives qui proposent de déléguer les pouvoirs de dotation aux ministères. Les ministères fédéraux font face simultanément à la perspective d'un taux élevé de retraite, particulièrement aux niveaux intermédiaire et supérieur, et au défi de recruter des candidats à la fois plus instruits et plus qualifiés.

5.61 Bien que le niveau d'embauche pour une période indéterminée ait augmenté par rapport à celui pour une période déterminée au cours des deux dernières années, les gestionnaires recrutent toujours des personnes pour des périodes déterminées afin d'accélérer le processus, malgré la possibilité d'embaucher pour des périodes indéterminées des candidats présélectionnés inscrits dans un répertoire. Ils doivent modifier leur optique sur le recrutement pour en arriver à un meilleur équilibre entre la nécessité immédiate de doter des postes vacants et les besoins stratégiques de leur ministère.

5.62 En collaboration avec les ministères et les organismes, le gouvernement doit analyser ses besoins globaux de recrutement et de renouvellement. Il doit aussi établir un profil exact des études et des compétences des personnes qui entrent dans la fonction publique par les diverses voies de recrutement. Ce n'est que lorsqu'il y sera parvenu qu'il pourra utiliser ses programmes de recrutement de manière efficiente et promouvoir plus efficacement les carrières qu'il peut offrir aux diplômés universitaires.

5.63 La Commission de la fonction publique a amélioré la façon dont elle rend compte au Parlement des résultats de ses programmes de recrutement. Cependant, elle doit décrire ces résultats dans le contexte des autres politiques et programmes qui influent aussi sur le recrutement.

Commentaire de la Commission de la fonction publique. La Commission de la fonction publique souscrit aux conclusions qui font état des progrès réalisés depuis la parution du Rapport du vérificateur général de décembre 2000 en matière de conception du programme, qu'elle continue d'améliorer. De plus, elle a mis en œuvre une vaste stratégie de promotion visant à inciter les ministères et les organismes à recourir davantage au Programme de recrutement postsecondaire. En outre, la Commission a ajouté à son site Web de l'information et des liens à propos des ministères et des organismes qui recrutent pour combler des postes particuliers.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous appuyons la majorité des conclusions et des recommandations. En ce qui concerne la nouvelle Politique d'emploi pour une période déterminée, nous en suivrons la mise en œuvre et nous prendrons des mesures pour éviter qu'elle nuise aux activités ayant trait au Programme de recrutement postsecondaire. Nous estimons que les efforts de promotion du Programme et de sensibilisation des gestionnaires à celui-ci sont les moyens les plus efficaces de veiller à ce que le Programme soit utilisé pleinement. Nous continuerons à travailler de concert avec les ministères et organismes et avec la Commission de la fonction publique afin de déterminer les secteurs où il y a pénurie de ressources humaines et de répondre à ces besoins.

À propos du suivi

Objectif

L'objectif du suivi était de déterminer si les changements apportés au Programme de recrutement postsecondaire l'avaient rendu plus efficace pour ce qui est de l'embauche de diplômés dans le cadre du renouvellement de la fonction publique fédérale.

Étendue et méthode

Nous avons tenté de déterminer si la Commission de la fonction publique avait respecté son engagement de remodeler le Programme et de mieux le promouvoir, et si cela avait donné les résultats escomptés. Nous avons évalué si les changements avaient influé sur l'utilisation des programmes de perfectionnement qui font partie du Programme de recrutement postsecondaire.

Nous avons interviewé des employés de la Commission de la fonction publique et des spécialistes en ressources humaines de six ministères choisis pour connaître les raisons pour lesquelles ceux-ci utilisent ou non le Programme de recrutement postsecondaire et leurs points de vue sur le Programme remodelé.

Nous avons examiné la façon dont la Commission de la fonction publique fait connaître le Programme dans les campus universitaires et interviewé du personnel des universités pour juger des effets des changements apportés.

Étant donné que le Programme n'a été remodelé que récemment, nous avons aussi cherché à savoir si l'on prévoyait y apporter d'autres améliorations. Enfin, nous avons évalué si la Commission de la fonction publique avait amélioré l'information qu'elle communique au Parlement au sujet du Programme et, entre autres, de ses résultats.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott

Esther Becker
Denise Coudry-Batalla

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Chapitre

6

La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Pourquoi a-t-on besoin de systèmes solides de classification et d'évaluation des postes? 3

Pourquoi faut-il réformer les systèmes de classification et d'évaluation des postes? 4

Objet du suivi 5

Observations et recommandations 6

Le problème ne se situait pas au niveau de la Norme 6

La Norme est toujours considérée comme un outil raisonnable d'évaluation des postes 6

Important investissement depuis 12 ans dans la réforme de la classification 7

Les difficultés qui se sont posées 8

On n'a pas réussi à élaborer une structure salariale unique 8

Négociation collective, capacité de payer et forces du marché ont influencé les structures de rémunération actuelles 9

Les décisions sur la valeur relative des postes à l'interne et sur leur valeur dans le secteur privé ont influé sur la rémunération 10

Aucune politique sur la rémunération pour l'ensemble du gouvernement 11

Hypothèses irréalistes pour l'établissement des coûts 12

D'autres approches à la rémunération sont explorées 13

Bribes d'information pendant douze mois 14

Les parties intéressées n'ont pas reçu d'information avant mai 2002 14

Surveillance médiocre de la classification 16

Les anciennes normes de classification sont périmées 16

Aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle de la classification 17

Le Secrétariat élabore des outils pour travailler avec l'ancien système 19

Annonce de la fin de l'approche universelle 20

Problèmes non encore réglés 21

La nouvelle approche adaptée sur mesure se heurte à des embûches de taille 21

Leçons apprises 22

Conclusion 24

À propos du suivi 28

La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale

Points saillants

6.1 Le gouvernement essaie, depuis 1991, de réformer les systèmes de classification et d'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale dans le but de régler des problèmes de longue date. En mai 2002, il annonçait que sa deuxième tentative de réforme, la Norme générale de classification, ne pouvait être mise en œuvre. Afin de convertir les postes de l'ancien système de classification en fonction d'une nouvelle structure de rémunération fondée sur la nouvelle Norme, il a été impossible de concevoir une structure salariale unique pour tous les postes de la fonction publique sans provoquer des perturbations impossibles à gérer au sein de l'effectif fédéral. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est trouvé devant l'impossibilité de concilier les fonds disponibles pour la conversion avec un taux de protection salariale acceptable pour la direction et les syndicats, suivant la politique de protection salariale actuelle.

6.2 Par conséquent, en avril 2001, le Secrétariat décidait de ne pas appliquer la Norme générale de classification à l'échelle du gouvernement. L'approche universelle telle qu'envisagée est maintenant abandonnée, en dépit de l'investissement considérable de temps et d'efforts par quelques dizaines de milliers d'employés et de coûts supplémentaires estimés à 200 millions de dollars pour la période de 1998 à 2001.

6.3 Depuis ce temps, le Secrétariat s'est engagé dans une troisième tentative de réforme de la classification. L'approche adoptée représente une modification de l'ancien système de classification. Tout comme ce système, elle reposera sur des normes distinctes pour chaque groupe professionnel, ce qui rendra difficiles la comparaison de la valeur du travail dans les divers groupes et la justification des écarts salariaux entre ces groupes.

Nouveaux enjeux

6.4 La présidente du Conseil du Trésor a annoncé en mai 2002 que le gouvernement commencerait, d'une manière graduelle, l'élaboration d'une approche à l'égard de la réforme de la classification, adaptée sur mesure aux groupes professionnels particuliers. Le Secrétariat s'est engagé à utiliser une partie du travail déjà accompli à l'occasion du projet de la Norme générale de classification pour élaborer les nouvelles normes adaptées sur mesure selon les différents groupes et, ainsi, à récupérer une partie de l'investissement effectué pour élaborer la Norme. Notre suivi nous a révélé que le Secrétariat du Conseil du Trésor en était toujours au stade de la planification de cette nouvelle approche.

6.5 Le Secrétariat devra relever plusieurs défis s'il veut réussir cette troisième tentative. Nous avons des préoccupations face à la nouvelle approche :

- Le Secrétariat ne s'est pas doté d'une vision d'ensemble de ce que suppose cette réforme de la classification et il n'a établi ni plan global, ni échéancier pour la mener à bien.
- Avec cette nouvelle approche, le Secrétariat vise à élaborer des normes de classification répondant aux besoins propres à chacun des groupes professionnels à l'échelle de la fonction publique tout en répondant aux besoins opérationnels des ministères et organismes. Toutefois, les besoins opérationnels des quelque 60 entités sont aussi variés que divers.

6.6 Des problèmes épineux de longue date doivent être résolus :

- Il n'existe dans la fonction publique ni objectif, ni politique salariale officielle pour orienter la nouvelle approche à l'égard de la réforme de la classification et de la rémunération.
- Il faut trouver un moyen de faire correspondre les structures de rémunération actuelles, qui sont principalement le résultat des négociations distinctes avec 16 syndicats au cours des 35 dernières années, aux nouvelles structures de classification qui seront élaborées et qui visent à représenter la valeur du travail que font les employés aujourd'hui. Cette harmonisation est essentielle au succès de la réforme, cette fois-ci.
- Le Secrétariat est toujours en train d'élaborer une stratégie pour respecter les obligations relatives à l'équité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

6.7 Au cours des dix dernières années, le Secrétariat n'a pas exercé suffisamment de contrôle sur la classification des postes dans la fonction publique pour s'assurer que les postes étaient classifiés de façon appropriée. De 1993 à 1999, quelque 28 000 promotions, soit près du tiers de toutes les promotions, ont été accordées par reclassification de postes occupés. Le Secrétariat ne connaît pas le nombre de ces postes qui pourraient être surclassifiés. La classification et la rémunération étant étroitement liées, le gouvernement court donc le risque de trop payer certains de ses employés.

6.8 Au cours de nos entrevues, nous avons constaté que, même si aucune analyse rétrospective officielle n'avait été faite, tous les cadres supérieurs du Secrétariat que nous avons rencontrés avaient tiré des leçons en fonction de leurs responsabilités. L'un des changements fondamentaux a été la réorganisation de la Direction des ressources humaines du Secrétariat.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec deux de nos recommandations et indique dans ses réponses les mesures qu'il prévoit prendre. Dans sa réponse à notre troisième recommandation, on ne peut déterminer s'il est en accord ou en désaccord avec celle-ci.

Introduction

6.9 La réforme de la classification et de l'évaluation des postes dans la fonction publique était l'un des changements les plus importants annoncés en novembre 1990 dans le livre blanc *Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, initiative connue sous le nom de Fonction publique 2000 (FP 2000). Dans le cadre de ce renouvellement, le gouvernement voulait simplifier le régime d'embauche et la gestion du personnel afin d'affecter davantage ses ressources vers le service au public.

6.10 Un groupe de travail de FP 2000 a été mis sur pied en 1990 et a reçu le mandat d'examiner la conception et l'administration des systèmes de classification et d'évaluation des postes, en tenant compte des valeurs et des objectifs fixés pour le renouvellement de la fonction publique.

6.11 De 1991 au début de 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a cherché à réduire le nombre des groupes professionnels et à simplifier la pratique et l'administration de l'évaluation des postes, comme le recommandait le groupe de travail. Celui-ci suggérait l'élaboration d'un plan d'évaluation unique des postes qui refléterait les obligations de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Pourquoi a-t-on besoin de systèmes solides de classification et d'évaluation des postes?

6.12 Dans la fonction publique fédérale, les systèmes de classification et d'évaluation des postes sont considérés comme la pierre angulaire de la gestion des ressources humaines. La négociation collective étant axée sur les divers groupes professionnels, il y a des liens importants entre la classification et l'évaluation des postes et les autres aspects de la gestion des ressources humaines, comme la structure organisationnelle, l'unité de négociation, la dotation. En mars 2002, la fonction publique fédérale employait quelque 168 000 personnes dont la masse salariale totalisait environ 9 milliards de dollars. Dans une organisation de cette taille, toute modification de la classification et de l'évaluation des postes peut avoir des effets multiples importants sur le reste de la gestion des ressources humaines. (La pièce 5.4 du chapitre 5 de notre rapport de mai 1996 décrit certains des liens qui existent entre la classification et l'évaluation des postes, et les autres aspects de la gestion des ressources humaines.)

6.13 Plus important encore, étant donné que l'évaluation des postes est d'abord et avant tout un outil qui vise à assurer l'équité interne au sein d'une organisation, les résultats de cette évaluation servent à déterminer le salaire de base. D'autres variables, comme le marché extérieur, la négociation collective et ce que l'organisation est en mesure de payer, influent également sur le salaire de base. Mis ensemble, ces facteurs contribuent à assurer que l'organisation offre un salaire équitable à tous ses employés et qu'elle est en mesure d'attirer, de maintenir en poste et de motiver des employés qualifiés.

Pourquoi faut-il réformer les systèmes de classification et d'évaluation des postes?

6.14 En 1990, les postes étaient classifiés en 72 groupes et 106 sous-groupes professionnels dans la fonction publique fédérale, chacun de ces groupes et sous-groupes étant subdivisé en un certain nombre de niveaux. Cette structure des groupes professionnels avait été mise en place il y a plus de 35 ans, surtout à titre de base de la négociation collective, et l'on comptait près de 80 unités de négociation. En raison de cette structure complexe des groupes professionnels et des unités de négociation, la fonction publique devait gérer quelque 840 échelles salariales et 70 000 règles sur les traitements et les indemnités au moment où était lancée FP 2000.

6.15 Dans la fonction publique fédérale, classification et évaluation des postes sont intimement liées. La classification permet d'affecter les postes au groupe professionnel approprié. L'évaluation, elle, permet d'établir la valeur relative des postes, en fonction du contenu et des exigences de chacun. Les résultats servent ensuite à déterminer, pour chacun des groupes professionnels, quels postes devraient bénéficier du même taux de rémunération, en utilisant une norme de classification propre à chaque groupe et assortie d'une série de facteurs et d'un guide de cotation ainsi que de postes repères.

6.16 En 1990, le groupe de travail affirmait que les systèmes de classification et d'évaluation des postes étaient lourds, trop complexes, trop lents et que les coûts de fonctionnement étaient très élevés, mis à part leur effet sur les coûts dans d'autres secteurs de la gestion des ressources humaines. Il signalait en outre que ces deux systèmes présentaient de nombreux obstacles nuisibles au redéploiement des ressources et que, dans bien des cas, l'évolution de la technologie et la réorganisation du travail les avaient rendus désuets. Selon le groupe de travail, ces systèmes présentaient trop de risques de manipulation. Il a également constaté que le système d'évaluation des postes ne permettait pas de répondre aux préoccupations relatives à l'équité salariale.

6.17 Une longue histoire de tentatives de réforme de la classification. À l'automne 1993, nous avons vérifié « l'ébauche finale » du nouveau système d'évaluation des postes mis au point par le Secrétariat du Conseil du Trésor : la Norme générale de classification. Nous avons fait cette vérification avant même que la Norme ne soit complètement mise en œuvre, afin de déterminer si elle permettrait d'atteindre les objectifs du Secrétariat, dont l'un était de simplifier la structure des groupes professionnels en réduisant les groupes de 72 à 23, comme l'avait recommandé le groupe de travail de FP 2000. Nous voulions également examiner un certain nombre des préoccupations exprimées par les parties intéressées quant à la conception et à l'élaboration de la Norme.

6.18 Nous avons fait rapport de cette vérification dans le chapitre 5 de notre rapport de mai 1996. Nous avions conclu que la Norme était un pas dans la bonne direction, mais qu'il faudrait nettement l'améliorer pour qu'elle puisse être valable. Nous avions noté que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait déjà reconnu les faiblesses de cette norme et commencé à la modifier.

6.19 En 1999, le gouvernement simplifiait la structure des groupes professionnels, en réduisant leur nombre de 72 à 29, et donnait une nouvelle définition juridique à chacun d'eux, avec pour résultat cependant que tous les groupes ne disposaient pas d'une norme de classification distincte. Les nouveaux groupes professionnels formés par la fusion d'anciens groupes continuaient à utiliser les anciennes normes de classification et appellations (CR pour le groupe des commis aux écritures et PM pour le groupe de la gestion des programmes, lesquels font maintenant partie du nouveau groupe PA : services des programmes et de l'administration). Vingt-cinq groupes avaient conservé leur affiliation syndicale; les quatre autres étaient exemptés de la représentation syndicale et de la négociation collective.

6.20 En 2000, nous avons effectué un suivi sur l'élaboration de la Norme et, dans le chapitre 22 de notre rapport de décembre 2000, nous avons conclu qu'il restait encore d'importantes questions à régler :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devait faire en sorte que la nouvelle Norme soit appliquée de façon appropriée avant d'entreprendre la conversion.
- Les ministères devaient veiller à l'exactitude de leurs descriptions de travail et s'assurer que les résultats de leur évaluation des postes soient valides et fiables.
- Le Secrétariat devait procéder à de nouveaux tests afin de déterminer dans quelle mesure la Norme était universelle et non sexiste.
- Le gouvernement devait s'assurer que l'on dispose de ressources financières raisonnables et réalistes pour convertir les postes à la nouvelle Norme.

6.21 **Changement d'orientation : on a mis fin à l'approche universelle.** En mai 2002, la présidente du Conseil du Trésor qualifiait d'irréalisable l'approche universelle au système de classification, consistant à appliquer une norme de classification et une structure de rémunération uniques à tous les postes de la fonction publique. Elle déclarait que la réforme de la classification allait de l'avant, mais selon une orientation largement différente : d'une norme universelle, on passait à une norme adaptée sur mesure pour chaque groupe professionnel.

Objet du suivi

6.22 Le gouvernement reconnaît depuis un certain temps déjà la nécessité de procéder à une réforme de la classification. Nous avons effectué des vérifications de cette réforme et continuerons à en surveiller l'évolution.

6.23 Dans notre nouvelle approche de suivi des vérifications antérieures, nous réexaminons les éléments les plus importants, soit ceux qui sont systémiques et actuels et qui comportent davantage de risques. Dans certains cas, nous examinons aussi de nouveaux aspects liés à la vérification initiale. Normalement, nous faisons un suivi de nos recommandations antérieures, mais le gouvernement ayant modifié considérablement son approche à l'égard

de la réforme de la classification, nous nous sommes penchés surtout sur les progrès réalisés entre 2000 et 2002 et sur les défis qu'il reste à relever.

6.24 Au cours de notre suivi, nous avons vérifié s'il était toujours nécessaire d'opérer une réforme, passé en revue la situation concernant la nouvelle approche et examiné les leçons tirées des activités liées à la réforme jusqu'à maintenant ainsi que les mesures correctives cernées et intégrées dans la planification de la nouvelle approche. Nous avons également vérifié la façon dont le Secrétariat s'assurait, entre-temps, de donner aux ministères et aux organismes des directives claires et un soutien approprié pour bien classifier les postes selon l'ancien système.

6.25 L'étendue du suivi et les critères utilisés sont précisés sous la rubrique « À propos du suivi », en fin de chapitre.

Observations et recommandations

Le problème ne se situait pas au niveau de la Norme

La Norme est toujours considérée comme un outil raisonnable d'évaluation des postes

6.26 À la fin de notre premier suivi, en 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait terminé la conception de la Norme générale de classification, n'ayant toutefois confirmé ni la pondération des éléments ni l'échelle des points à attribuer à chaque niveau. En décembre 2000, nous avons signalé que la majorité des ministères que nous avions consultés estimaient que la Norme était un outil prometteur pour évaluer les postes.

6.27 Un volet crucial de l'élaboration de la Norme était la détermination de l'importance relative des éléments par rapport aux objectifs et aux valeurs de la fonction publique. En collaboration avec toutes les parties intéressées, le Secrétariat a établi une hiérarchie raisonnable des niveaux des postes (de novice à expert) qui reflétait les valeurs de la fonction publique et tenait compte des exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'*Ordonnance sur la parité salariale*.

6.28 En mai 2001, la Commission canadienne des droits de la personne faisait rapport sur le non-sexisme de la Norme. Elle concluait que, en dépit de certaines améliorations nécessaires, la Norme respectait assez bien cette obligation.

6.29 Lors du suivi actuel, nous avons constaté que le Secrétariat avait fait des progrès importants relativement à notre recommandation de décembre 2000, veillant à ce que les ministères mettent en œuvre la Norme générale de classification de façon appropriée. Il est, par exemple, intervenu auprès des ministères dans de nombreux secteurs ciblés, afin que les résultats d'évaluation de poste soient plus cohérents. Il a procédé à une vérification de la qualité des descriptions de travail dans le cadre de ses efforts d'assurance de la qualité et constaté que plus de 97 p. 100 des 966 descriptions échantillonnées étaient de qualité moyenne à élevée.

6.30 En consultation avec les ministères, le Secrétariat a également mis en place un système de surveillance de la conversion sur le Web afin de suivre les

progrès des ministères et de pouvoir déterminer dans quelle mesure ils étaient prêts à convertir leurs postes en fonction de la Norme. En juillet 2001, le Secrétariat concluait qu'en moyenne, 77 p. 100 des résultats d'évaluation de poste des ministères étaient d'une qualité satisfaisante et respectaient les conditions préalables à la conversion. Cependant, les ministères avaient encore besoin de temps pour atteindre l'objectif de 95 p. 100 fixé par le Secrétariat.

6.31 Lors de ce suivi, les hauts fonctionnaires du Secrétariat continuaient à affirmer que la Norme pouvait raisonnablement mesurer l'ensemble du travail des ministères et qu'elle était suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution du travail dans la fonction publique. Ils nous ont déclaré que la Norme était un outil utile. Le Secrétariat s'est engagé à utiliser une partie du travail déjà terminé comme fondement à l'élaboration de nouvelles normes adaptées sur mesure selon les différents groupes professionnels et, ainsi, à récupérer une partie de l'investissement effectué pour élaborer la Norme.

6.32 Les représentants du Secrétariat ont constaté d'autres avantages qui demeurent. Certaines organisations ont profité de l'application de la Norme pour rationaliser leur structure organisationnelle et adopter plus de descriptions de travail génériques, ce qui pourrait réduire le fardeau administratif.

Important investissement depuis 12 ans dans la réforme de la classification

6.33 Il y a maintenant plus de 12 ans que le groupe de travail de FP 2000 et le gouvernement, par son livre blanc, ont lancé la première tentative de réforme de la classification dans la fonction publique. Au cours de ces années, des dizaines de milliers d'employés de quelque 60 ministères et organismes ont consacré énormément de temps et d'énergie à rédiger, à évaluer et à réviser quelque 150 000 descriptions de travail, et ce, à plusieurs reprises. Les représentants des 16 syndicats ont également participé activement aux nombreuses activités engendrées par le projet de la Norme générale de classification.

6.34 Puisqu'aucun mécanisme n'était en place dans les ministères et au Secrétariat pour repérer les coûts de ce projet d'envergure, ce dernier demandait en 2001 à une tierce partie de concevoir une méthode d'estimation des coûts et d'évaluer l'ampleur des investissements faits par les ministères dans ce projet entre 1998 et 2001. L'objectif de l'étude était d'évaluer les coûts supplémentaires seulement, ceux-ci étant définis comme « les coûts qui n'auraient pas existé en l'absence de ce projet de la Norme générale de classification ». Il s'agissait seulement des coûts salariaux supplémentaires correspondant à de nouveaux postes ou aux employés remplaçant les personnes affectées au projet, aux heures supplémentaires, à l'infrastructure, à la formation des gestionnaires et des employés pour utiliser la nouvelle Norme, aux contrats, au développement de systèmes directement liés au projet. Ces coûts ne comprenaient pas les salaires réguliers du personnel de classification et des employés et gestionnaires qui devaient rédiger les descriptions de travail ou participer aux comités d'évaluation.

6.35 L'étude a consisté en l'examen des coûts supplémentaires estimatifs engagés par cinq grands ministères à l'égard du projet de la Norme. Ces chiffres estimatifs ont ensuite servi à évaluer les coûts supplémentaires liés au projet de la Norme générale de classification à l'échelle du gouvernement. Le rapport de 2001 a révélé que ces coûts supplémentaires pouvaient être estimés à quelque 200 millions de dollars de 1998-1999 à 2000-2001. On peut lire dans le rapport qu'en dépit de ses imperfections, cette estimation est suffisamment fiable pour fournir des indicateurs de l'ensemble des coûts supplémentaires. Nous n'avons pas été en mesure de vérifier cette estimation, mais nous avons étudié le travail qui a permis de l'établir et nous croyons qu'elle constitue une estimation raisonnable des coûts supplémentaires; il n'existe aucune bonne estimation des coûts totaux pour l'ensemble des 12 années. Selon le Secrétariat, les nouveaux fonds n'ont été que de 25 millions de dollars, des réaffectations dans les budgets des ministères ayant permis de financer les autres coûts.

Les difficultés qui se sont posées

On n'a pas réussi à élaborer une structure salariale unique

6.36 La conception d'une approche universelle à la rémunération, compatible avec une approche universelle à la classification, constituait un changement majeur d'orientation par rapport aux 35 dernières années.

6.37 Le groupe de travail de FP 2000 supposait que la mise en application de la Norme serait accompagnée d'un plan commun d'évaluation des postes qui permettrait d'appuyer le concept de « parité salariale pour fonctions équivalentes » et reposerait sur la notion de valeur relative des postes comme principe sous-jacent de la rémunération dans la fonction publique. Ainsi, la Division de la Norme générale de classification du Secrétariat du Conseil du Trésor a concentré ses efforts sur la valeur comparative ou relative des postes comme fondement de la rémunération.

6.38 Pour mettre en oeuvre la Norme générale de classification comme prévu, il fallait que le Secrétariat mette au point une structure de rémunération unique qui soit compatible avec la capacité de payer du gouvernement et acceptable pour les parties intéressées, en particulier les membres du groupe de la direction et les syndicats.

6.39 Pour élaborer une telle structure, le Secrétariat devait composer avec les contraintes suivantes :

- Les coûts ne devaient pas excéder les fonds disponibles.
- La politique de protection salariale ne pouvait être modifiée (aucun employé ne devait subir de perte financière par suite de la conversion).
- Les taux de protection salariale devaient être acceptables.
- Les taux de rémunération de la nouvelle structure de rémunération devaient être négociés avec les syndicats.
- La nouvelle structure de rémunération ne devait pas augmenter les obligations du gouvernement en matière d'équité salariale.

6.40 De 2000 à 2001, le Secrétariat a cherché à concevoir une structure de rémunération unique pour tous les groupes professionnels (à l'exception du groupe de la direction) en regroupant les 72 structures existantes.

6.41 En 2001, selon les données de décembre 2000 sur les résultats de l'application de la Norme, le Secrétariat a découvert que la conversion de tous les postes en fonction d'une structure de rémunération unique était irréalisable avec les 400 millions de dollars dont il disposait pour ce faire. L'élaboration d'une nouvelle structure de rémunération à l'intérieur des fonds alloués n'aurait été possible qu'avec un taux de protection salariale de quelque 50 p. 100. Autrement dit, près de la moitié des employés auraient subi une baisse de leur niveau de classification au moment de la conversion selon la Norme, mais non de leur rémunération. Pour nombre d'autres employés, il y aurait eu par contre une hausse des niveaux de classification et des taux maximums de salaire. De plus, la différence entre certains niveaux de rémunération ne s'avérait pas suffisamment importante pour motiver les employés à assumer plus de responsabilités. Selon le Secrétariat, cette structure de rémunération unique serait allée à l'encontre d'un objectif de productivité et aurait grandement affecté la satisfaction et la motivation des employés de la fonction publique.

6.42 Des cadres supérieurs nous ont déclaré qu'ils étaient particulièrement inquiets en 2001 des nombreuses autres difficultés qu'une structure de rémunération unique présentait. Compte tenu des forces du marché, il était fort probable qu'il aurait fallu faire de nombreuses exceptions à cette structure de rémunération unique si l'on avait voulu demeurer concurrentiel sur le marché extérieur au niveau de l'embauche de personnes possédant des compétences très en demande. Cette situation aurait eu pour conséquence de s'écarter rapidement de la structure de rémunération unique. Parmi les autres préoccupations mentionnées, une structure de rémunération unique aurait pu compromettre le droit des syndicats de négocier et, peut-être, amener un grand syndicat ou un groupe professionnel particulièrement important à établir une structure de rémunération susceptible de ne pas convenir aux autres; elle aurait en outre risqué d'être perçue comme une contrainte à la liberté d'association des employés. À notre avis, ces préoccupations existaient dès le début du projet de la Norme générale de classification et il aurait fallu les régler parallèlement à l'élaboration de la Norme.

Négociation collective, capacité de payer et forces du marché ont influencé les structures de rémunération actuelles

6.43 Dans notre rapport de décembre 2000, nous avions indiqué que le Secrétariat du Conseil du Trésor devait essayer de concevoir une approche acceptable à l'égard de la rémunération, qui tienne compte des exigences relatives à l'équité salariale, de la valeur relative des postes, des forces du marché et de la capacité de payer, autant de contraintes difficiles à concilier.

6.44 Depuis 1967, les taux de rémunération des groupes professionnels syndiqués sont établis séparément pour chaque groupe dans le cadre de la négociation collective. Jusqu'à récemment, le processus d'établissement de ces taux mettait l'accent sur l'équilibre entre la capacité de payer et la parité

avec le marché du travail dans le secteur privé, mais moins sur l'équité interne entre tous les employés de la fonction publique.

6.45 Le processus de la négociation collective pour les 72 groupes professionnels, regroupés aujourd'hui en quelque 24 unités de négociation, a produit avec le temps 72 structures de rémunération qui reflètent chacune la somme des compromis acceptés à l'occasion des négociations. De plus, le pouvoir de négociation de certaines unités, compte tenu de leur taille ou des spécialisations essentielles qu'elles représentaient, a eu un effet certain sur les conventions négociées. Les modèles de négociation collective qui ont été établis ont été l'un des facteurs qui ont contribué à la difficulté de concevoir une structure de rémunération unique.

6.46 Avant l'élaboration de la Norme générale de classification, la fonction publique fédérale ne disposait d'aucune base solide d'évaluation de l'équité interne entre ses groupes professionnels. Grâce aux résultats de l'évaluation des postes selon la Norme, le Secrétariat a pu tracer, sous forme graphique, une structure de rémunération compatible avec les fonds disponibles et il a superposé ces résultats de l'évaluation des postes des ministères selon leurs salaires actuels. Le Secrétariat a constaté que la majorité des postes se situaient en dehors de la structure de rémunération souhaitée, soit plus haut, soit plus bas que la rémunération proposée.

Les décisions sur la valeur relative des postes à l'interne et sur leur valeur dans le secteur privé ont influé sur la rémunération

6.47 Au fil des ans, plusieurs décisions relatives à la rémunération ont eu un impact sur la relativité interne entre les divers groupes professionnels et sur la parité avec le marché du travail dans le secteur privé. Voici quelques-unes de ces décisions :

- Le gel des salaires de 1991 à 1997, entraînant un recul de certains salaires de la fonction publique par rapport à ceux du secteur privé, pour des emplois comparables.
- Le règlement, par le Tribunal canadien des droits de la personne en 1999, des plaintes portées par six groupes professionnels relativement à l'équité salariale.
- Le versement d'allocations spéciales, par le biais de la négociation collective, à 13 groupes professionnels afin d'attirer et de maintenir en poste des gens, informaticiens et ingénieurs par exemple, qui possédaient des compétences très recherchées sur le marché du travail. Prévues au départ à titre temporaire, ces allocations ont en fait été intégrées à la structure de rémunération de ces groupes, même si la concurrence du marché pour ces emplois a disparu dans certains cas.
- Des ajustements de rémunération, négociés par chaque unité de négociation entre 1997 et 2002, se sont soldés par une variabilité importante au niveau des augmentations de salaire.

Aucune politique sur la rémunération pour l'ensemble du gouvernement

6.48 Pour maintenir un équilibre entre la capacité de payer et l'équité interne et externe, toute organisation a généralement besoin d'une politique globale judicieuse en matière de rémunération pour ses divers groupes professionnels, y compris celui de la direction. Une telle politique a pour objet de permettre à l'organisation d'atteindre ses objectifs stratégiques en matière de gestion des ressources humaines, tout autant que ses objectifs opérationnels.

6.49 En matière de rémunération, le gouvernement fédéral ne disposait d'aucune politique officielle approuvée qui aurait permis d'orienter les décisions en ce domaine. On a pu en voir les conséquences sur les nombreuses structures de rémunération avec lesquelles il s'est retrouvé. Bien que les principes d'une politique de rémunération aient été discutés au fil des ans par divers fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, il n'existait aucun cadre de travail officiel permettant de concilier des objectifs concurrents et d'évaluer l'effet des décisions, issues des négociations collectives, auprès d'un groupe par rapport aux autres. Dans certains cas, les problèmes de rémunération abordés au cours de la négociation collective étaient évalués du point de vue de leur effet potentiel sur les obligations du gouvernement en matière d'équité salariale ou sur la relativité interne. Cependant, nous n'avons relevé, au sein du Secrétariat et parmi les intervenants de l'élaboration de la Norme, aucune approche concertée et structurée qui se soit traduite par des changements importants à l'approche de la négociation collective, lesquels auraient peut-être pu faciliter la mise en place d'une structure de rémunération unique et, du même coup, la conversion à la Norme générale de classification.

6.50 Bien que le Secrétariat ait récemment effectué un travail important pour élaborer une politique de la rémunération dans la fonction publique, rien n'est encore finalisé.

6.51 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer l'élaboration d'une politique cohérente de rémunération pour l'ensemble du gouvernement et, d'autre part, surveiller et évaluer l'effet de la mise en œuvre d'une telle politique sur la rémunération.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) élabore actuellement une politique qui permettra de déterminer l'approche du gouvernement fédéral en matière de rémunération, dont l'élaboration de mandats de négociation collective. On prévoit qu'un document de travail sera publié ce printemps, dans le but de faire approuver la politique au cours de l'automne 2003.

La rémunération au sein de la fonction publique fédérale devrait servir, dans le cadre d'une politique globale de ressources humaines, à attirer, à maintenir en poste, à motiver et à renouveler la main-d'œuvre nécessaire à l'obtention des résultats opérationnels dont bénéficieront les Canadiens et les Canadiennes. Plusieurs facteurs influencent la rémunération, tels que le marché du travail du secteur privé, la valeur relative du travail effectué par

des groupes professionnels, les politiques macroéconomiques, les politiques sociales, les lois pertinentes, les moyens de négociation des syndicats, l'opinion publique, la conjoncture économique et l'état des finances du gouvernement. La politique fournira un cadre permettant d'équilibrer ces facteurs de même que les risques qui s'y rattachent. On établira des indicateurs afin de surveiller la mise en œuvre de la politique et ses répercussions sur la rémunération.

Hypothèses irréalistes pour l'établissement des coûts

6.52 La conversion de quelque 150 000 postes en fonction d'une structure de rémunération unique devait être réalisée à l'aide des fonds disponibles. Il devenait dès lors essentiel d'établir de solides coûts estimatifs.

6.53 En 1991, le Secrétariat s'est engagé à ce que les coûts reliés à la conversion des postes de la fonction publique selon la Norme générale de classification s'annulent avec le temps. Autrement dit, il supposait qu'à long terme, les coûts salariaux des postes convertis selon la nouvelle structure de rémunération seraient compensés par les économies réalisées, ce qui contribuerait à garantir que les coûts de l'opération s'annuleraient.

6.54 En 1997, le Secrétariat faisait une première estimation du coût de la conversion. Puisque les résultats réels provenant de l'évaluation des postes n'étaient pas disponibles à ce moment-là, il a fondé son estimation sur son expérience antérieure des conversions en matière de classification et sur d'autres données historiques pour en arriver à estimer à quelque 400 millions de dollars sur quatre ans le coût total de la conversion. Le Conseil du Trésor donnait alors l'approbation préliminaire du projet, même si cette estimation n'était que très grossière.

6.55 Nous avons remarqué que ces coûts estimatifs de 400 millions de dollars correspondaient à 1,5 p. 100 de la masse salariale. Cependant, notre expérience en matière de vérification et les publications académiques indiquent que les coûts de conversion pourraient représenter environ 3 p. 100 de la masse salariale ou davantage, en tenant compte des ajustements nécessaires relatifs à l'équité salariale.

6.56 En 1999, le Secrétariat reconnaissait que, compte tenu de l'évolution du travail dans la fonction publique, il n'était pas possible de garantir que les coûts s'annuleraient, et il abandonnait donc cet objectif. Il réévaluait avec plus de précision le coût, qu'il établissait à 434 millions de dollars sur quatre ans, en supposant un taux de protection salariale de 40 p. 100.

6.57 En janvier 2000, le Secrétariat faisait une nouvelle évaluation du financement nécessaire pour assurer la conversion, en se fondant sur un échantillon de résultats réels obtenus grâce à l'évaluation des postes des ministères qui appliquaient la Norme générale de classification. Pour cette évaluation, on présumait là aussi que le taux de protection salariale serait de 40 p. 100 si l'on voulait rester dans les limites du financement autorisé.

6.58 Les sous-ministres n'étaient aucunement en faveur d'un taux de protection salariale de 40 p. 100. Ils s'inquiétaient des effets néfastes que cela

aurait sur le moral de l'effectif à un moment où la concurrence pour trouver des employés commençait à augmenter. Même si la politique actuelle sur la protection salariale prévoit qu'aucun employé ne doit subir une perte de revenu par suite de la conversion, ceux qui bénéficient d'une protection salariale ont tendance à penser que leur travail est sous-évalué, tandis que d'autres peuvent considérer qu'ils sont trop payés.

6.59 Le Secrétaire du Conseil du Trésor a demandé aux fonctionnaires d'appliquer plutôt le taux de protection salariale de 5 p. 100, préconisé par les sous-ministres. Des analyses de coûts subséquentes ont révélé qu'en appliquant ce taux, le coût de la conversion des 150 000 postes se situait autour de 1,1 milliard de dollars sur un certain nombre d'années.

6.60 En janvier 2001, en se fondant sur plusieurs scénarios de rémunération établis d'après les résultats des évaluations de postes obtenus en décembre 2000 dans les ministères, le Secrétariat estimait que, pour convertir les 150 000 postes tout en restant à l'intérieur du financement fixé à 434 millions de dollars, il faudrait appliquer un taux de protection salariale d'environ 50 à 60 p. 100. En février 2001, il concluait qu'une structure de rémunération unique ne semblait pas viable. Il était impossible de concilier les fonds disponibles avec un taux de protection salariale acceptable par les gestionnaires et les syndicats suivant la politique de protection salariale existante.

D'autres approches à la rémunération sont explorées

6.61 Le Secrétariat a envisagé deux autres approches de rémunération. Dans la première, on appliquerait une norme de classification unique avec plusieurs structures de rémunération, en fonction des résultats de l'évaluation des postes établis selon la Norme. Il concluait cependant qu'avec cette option, il serait difficile de justifier les écarts salariaux au cours du processus de négociation ou de se défendre contre les plaintes relatives à l'équité salariale.

6.62 La deuxième approche était sensiblement la même que celle de l'ancien système en matière de classification et de rémunération, autrement dit l'application d'une norme de classification et d'une structure de rémunération différentes pour chacun des groupes professionnels. Le Secrétariat croyait que cette approche serait moins coûteuse et moins perturbatrice que la première ou que l'approche fondée sur une structure de rémunération unique. Il reconnaissait cependant que cette approche à l'égard de la rémunération risquait d'augmenter les obligations du gouvernement en matière d'équité salariale. Il a indiqué que, si la réforme était majeure, elle servirait d'appui à la réforme et à l'initiative visant à moderniser la gestion des ressources humaines dans toute la fonction publique. Si la majorité de la fonction publique n'était pas touchée, sa capacité d'appuyer des réformes plus vastes de gestion des ressources humaines serait limitée d'autant.

6.63 Le Secrétariat a mis en place un processus de consultation et de prise de décision pour valider les analyses et les conclusions de son personnel. En février 2001, un comité de sous-ministres adjoints était créé pour évaluer toutes les répercussions possibles de ne pas mettre en œuvre la Norme telle que prévu à l'origine. Le comité a examiné plusieurs options, dont la cessation

de toute réforme de la classification, ainsi que les deux élaborées par le Secrétariat.

6.64 Le comité a conclu que la réforme de la classification était toujours nécessaire. Il a élaboré une approche graduelle, adaptée sur mesure, à la réforme de la classification, en commençant par le groupe des Services des programmes et de l'administration (PA), afin de récupérer une partie de l'investissement effectué dans le cadre du projet de la Norme. Le groupe PA compte 9 groupes professionnels dotés des normes les plus anciennes et représente plus de 45 p. 100 des employés de la fonction publique. Il est représenté dans tous les ministères et les postes occupés vont du bas de la structure de classification à son niveau le plus élevé (ne comprend pas les niveaux de direction). Deux de ces neuf groupes sont parties prenantes à la plainte majeure relative à l'équité salariale contre le gouvernement fédéral.

6.65 En avril 2001, le comité des sous-ministres adjoints présentait ses recommandations au Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor (comité exécutif composé de sous-ministres), qui reconnaissait la nécessité de continuer la réforme de la classification et endossait l'approche adaptée sur mesure.

6.66 Dès le début de 2001, les sous-ministres et quelques sous-ministres adjoints savaient que le projet de la Norme générale de classification ne serait probablement pas mis en œuvre comme prévu à l'origine. Cependant, ils ont accepté de continuer à améliorer la qualité des descriptions de travail et des résultats d'évaluation de poste, alors qu'on explorait de nouvelles voies en vue de l'approbation d'une nouvelle approche.

6.67 D'avril 2001 à avril 2002, le Secrétariat s'est engagé dans un processus intense d'éducation, de consultation et de breffage auprès de cadres supérieurs du gouvernement, reconnaissant ainsi qu'il n'avait pas accordé suffisamment d'attention à cela au cours du projet. Le Secrétariat a examiné la faisabilité d'entreprendre la reforme par le groupe PA et testé des options auprès des plus grands ministères. Il a travaillé à la préparation d'une présentation aux ministres du Conseil du Trésor, dans laquelle il indiquait les options et sa nouvelle approche adaptée sur mesure.

Bribes d'information pendant douze mois

Les parties intéressées n'ont pas reçu d'information avant mai 2002

6.68 D'avril 2001 à mai 2002, le Secrétariat n'a fait aucune nouvelle annonce publique sur l'avancement des travaux du projet de la Norme générale de classification, ni sur son site Web, ni par lettre ni par quelqu'autre communication aux ministères. En avril 2001, le Secrétariat ne parlait plus du projet de la Norme générale de classification, mais plutôt d'une « réforme de la classification », sans plus d'explication.

6.69 Les fonctionnaires du Secrétariat nous ont fait remarquer que les syndicats avaient participé à certaines discussions officieuses pour explorer des solutions en vue de mettre en œuvre l'approche universelle, dont d'autres options qui pouvaient être appropriées. Cependant, en avril 2001, puis en novembre suivant, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) demandait au Secrétariat de lui faire le point au sujet du projet de la Norme

générale de classification. Selon les dossiers de ce syndicat, le Secrétariat a répondu chaque fois que les travaux se poursuivaient.

6.70 Après avoir consulté des cadres des diverses régions du pays à l'été 2002, l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX) déclarait que les cadres faisaient nettement preuve d'un « certain désenchantement » face aux réformes majeures de la gestion des ressources humaines, et elle liait directement cet état d'esprit à l'échec de la Norme générale de classification. Les cadres déclaraient avoir investi du temps et des sommes considérables, ainsi que leur réputation personnelle, dans des projets qui n'avaient pas abouti.

6.71 De plus, l'information sur le rendement présentée au Parlement relativement à la Norme générale de classification ne reflétait pas fidèlement, à notre avis, l'évolution de la réforme de la classification. Dans ses rapports sur les plans et priorités de 1998-1999, 1999-2000, et 2000-2001, le Secrétariat affirmait qu'il prévoyait appliquer la Norme générale de classification (voir la pièce 6.1). Dans son rapport sur le rendement de 1998-1999, le Secrétariat déclarait que l'application de la Norme générale de classification serait la pierre angulaire d'autres réformes. Il déclarait également que la conversion des postes dans la fonction publique se ferait graduellement en 1999. Dans celui de 1999-2000, il affirmait être en train de mettre en œuvre la Norme, alors qu'en fait il faisait encore des tests d'application, et il indiquait que la conversion ne serait pas terminée avant 2000-2001. Cependant, dans son rapport sur le rendement de 2000-2001, toute mention expresse de la Norme générale de classification avait disparu. On parlait maintenant de « modernisation de la classification ». Aucune explication de ce changement de terminologie n'était fournie, pas plus que de sa signification ou de son incidence sur la modernisation de la gestion des ressources humaines.

6.72 Les fonctionnaires du Secrétariat nous ont indiqué que l'annonce d'une nouvelle approche avait été retardée pour plusieurs raisons. Ils voulaient arrêter une solution de rechange à la réforme de la classification et il fallait la faire approuver par les ministres du Conseil du Trésor avant de l'annoncer. Le climat tendu des relations de travail, les événements du 11 septembre 2001 et des changements chez les cadres supérieurs du Secrétariat ont également contribué à ce délai.

Pièce 6.1 Rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la réforme de la classification

Ce que planifiait le Secrétariat dans le Rapport sur les plans et les priorités	Ce que déclarait le Secrétariat dans le Rapport sur le rendement
1998-1999 Mettre en oeuvre la Norme générale de classification (NGC), outil d'évaluation des postes moderne, universel et sexuellement neutre constituant un pilier crucial des autres réformes de la gestion des ressources humaines, touchant la négociation collective, la rémunération et la dotation.	1998-1999 La Norme générale de classification sera la pierre angulaire des réformes de gestion des ressources humaines qui touchent notamment la négociation collective, la rémunération et la dotation en personnel ... le gouvernement a publié ... les définitions applicables aux nouveaux groupes professionnels... Le nombre de groupes professionnels est ainsi passé de 72 à 29, ce qui favorisera une gestion plus efficace des ressources humaines et la mobilité accrue du personnel. La conversion à la NGC se fera graduellement dans la fonction publique au cours de 1999, à mesure que les conventions collectives expireront.
1999-2000 Mettre en œuvre la Norme générale de classification. Exploiter le potentiel de la NGC, après la conversion, afin de faciliter les réformes de la gestion des ressources humaines qui touchent la négociation collective, la rémunération, la dotation en personnel et le développement organisationnel. Négocier la nouvelle structure de rémunération pour la mise en oeuvre de la Norme générale de classification.	1999-2000 La mise en œuvre de la nouvelle structure non sexiste des groupes professionnels — la Norme générale de classification (NGC) — s'est poursuivie en 1999-2000. Malgré certains retards, la conversion devrait avoir lieu en 2000-2001. La nouvelle norme vise à établir un système de classification des emplois qui est non sexiste, simple et universel. De plus, la norme fait partie intégrante du cadre moderne de gestion des ressources humaines qui donnera à la fonction publique plus de latitude pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes au XXI^{e} siècle. Des précisions sur la mise en oeuvre de la NGC sont présentées sur le site Web du Secrétariat.
2000-2001 Commencer à se servir de la Norme générale de classification comme catalyseur de changement.	2000-2001 La préparation de la modernisation de la classification se poursuit.
2001-2002 Modernisation du plan de classification.	2001-2002 Le Secrétariat ... a mis en œuvre un certain nombre de réformes touchant des problèmes importants comme ...l'amélioration du système de classification .... Le Secrétariat a proposé des options viables pour un programme de réforme de la classification qui doit déboucher sur un régime souple et non sexiste qui favorise le recrutement et le maintien en poste de l'effectif diversifié dont la fonction publique a besoin.

Source : Rapports sur les plans et les priorités et Rapports sur le rendement du Secrétariat du Conseil du Trésor

Surveillance médiocre de la classification

Les anciennes normes de classification sont périmées

6.73 L'une des responsabilités du Secrétariat est d'établir des normes de classification adéquates et de mettre en place des contrôles afin de s'assurer que les postes sont classifiés conformément à ces normes. Compte tenu de cette responsabilité, nous nous attendions à ce que le Secrétariat ait pris des mesures pour s'assurer que les postes soient classifiés de façon appropriée tout au long du processus d'élaboration de la Norme générale de classification et jusqu'à la fin de sa mise en œuvre.

Pièce 6.1 Rapports du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la réforme de la classification

Ce que planifiait le Secrétariat dans le Rapport sur les plans et les priorités	Ce que déclarait le Secrétariat dans le Rapport sur le rendement
1998-1999 Mettre en oeuvre la Norme générale de classification (NGC), outil d'évaluation des postes moderne, universel et sexuellement neutre constituant un pilier crucial des autres réformes de la gestion des ressources humaines, touchant la négociation collective, la rémunération et la dotation.	1998-1999 La Norme générale de classification sera la pierre angulaire des réformes de gestion des ressources humaines qui touchent notamment la négociation collective, la rémunération et la dotation en personnel ... le gouvernement a publié ... les définitions applicables aux nouveaux groupes professionnels... Le nombre de groupes professionnels est ainsi passé de 72 à 29, ce qui favorisera une gestion plus efficace des ressources humaines et la mobilité accrue du personnel. La conversion à la NGC se fera graduellement dans la fonction publique au cours de 1999, à mesure que les conventions collectives expireront.
1999-2000 Mettre en œuvre la Norme générale de classification. Exploiter le potentiel de la NGC, après la conversion, afin de faciliter les réformes de la gestion des ressources humaines qui touchent la négociation collective, la rémunération, la dotation en personnel et le développement organisationnel. Négocier la nouvelle structure de rémunération pour la mise en oeuvre de la Norme générale de classification.	1999-2000 La mise en œuvre de la nouvelle structure non sexiste des groupes professionnels — la Norme générale de classification (NGC) — s'est poursuivie en 1999-2000. Malgré certains retards, la conversion devrait avoir lieu en 2000-2001. La nouvelle norme vise à établir un système de classification des emplois qui est non sexiste, simple et universel. De plus, la norme fait partie intégrante du cadre moderne de gestion des ressources humaines qui donnera à la fonction publique plus de latitude pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes au XXI^{e} siècle. Des précisions sur la mise en oeuvre de la NGC sont présentées sur le site Web du Secrétariat.
2000-2001 Commencer à se servir de la Norme générale de classification comme catalyseur de changement.	2000-2001 La préparation de la modernisation de la classification se poursuit.
2001-2002 Modernisation du plan de classification.	2001-2002 Le Secrétariat ... a mis en œuvre un certain nombre de réformes touchant des problèmes importants comme ...l'amélioration du système de classification .... Le Secrétariat a proposé des options viables pour un programme de réforme de la classification qui doit déboucher sur un régime souple et non sexiste qui favorise le recrutement et le maintien en poste de l'effectif diversifié dont la fonction publique a besoin.

Source : Rapports sur les plans et les priorités et Rapports sur le rendement du Secrétariat du Conseil du Trésor

Surveillance médiocre de la classification

Les anciennes normes de classification sont périmées

6.73 L'une des responsabilités du Secrétariat est d'établir des normes de classification adéquates et de mettre en place des contrôles afin de s'assurer que les postes sont classifiés conformément à ces normes. Compte tenu de cette responsabilité, nous nous attendions à ce que le Secrétariat ait pris des mesures pour s'assurer que les postes soient classifiés de façon appropriée tout au long du processus d'élaboration de la Norme générale de classification et jusqu'à la fin de sa mise en œuvre.

6.74 Treize ans après que le groupe de travail de FP 2000 sur la classification ait présenté ses recommandations, les ministères continuent à utiliser les 72 anciennes normes, à propos desquelles de nombreuses difficultés ont été relevées au fil des ans :

- Un grand nombre de ces normes ne satisfont pas aux quatre facteurs énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et dans l'*Ordonnance sur la parité salariale* et ne peuvent donc pas servir à une analyse portant sur l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.
- Certaines sont périmées.
- Certaines font mention d'activités disparues ou de matériel qui ne sert plus dans la fonction publique.
- Certaines excluent des volets importants du travail effectué aujourd'hui et ne font aucune distinction significative entre les divers degrés de complexité du travail.
- Certaines normes de classification ne mesurent pas des aspects uniques du travail et, par conséquent, créditent le même contenu de travail plus d'une fois. Par exemple, dans certaines normes, nous constatons que, plus le budget à gérer ou le nombre d'employés à surveiller est élevé, plus la valeur du poste est grande. Étant donné que le budget du poste augmente en fonction du nombre d'employés surveillés, on crédite en fait deux fois le même contenu de travail. De plus, ces normes de classification appuient des valeurs qui ne sont plus pertinentes pour dispenser efficacement les services et les programmes.

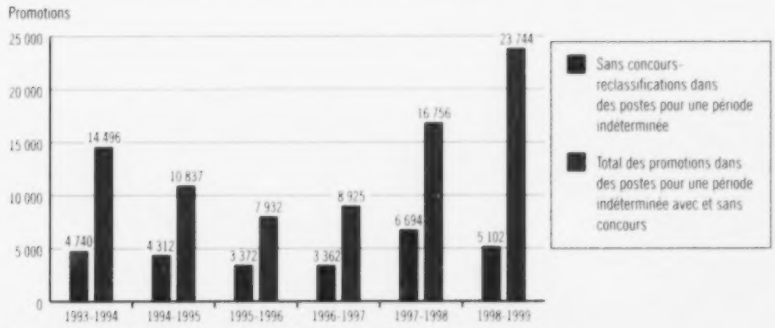
Aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle de la classification

6.75 Les ministères se sont vu déléguer le pouvoir de classifier et reclassifier les postes. On entend par reclassification la nomination sans concours d'un employé dans un poste dont le groupe ou le sous-groupe professionnel, ou encore le niveau, a changé par suite de la réévaluation du poste.

6.76 Avec la perspective d'une conversion des postes selon la Norme dans un avenir rapproché, le Secrétariat du Conseil du Trésor suspendait toute surveillance centralisée de la classification et faisait sa dernière vérification en 1991-1992. Pendant les années où il exerçait encore un contrôle sur la classification, environ 6 p. 100 des postes de la fonction publique étaient mal classifiés, soit sous-classifiés ou surclassifiés.

6.77 Selon les dossiers de la Commission de la fonction publique, les reclassifications sont demeurées relativement stables, soit environ 30 p. 100 des promotions totales, au cours des 10 dernières années. De 1993 à 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne disposait d'aucun mécanisme de contrôle ou de surveillance de la classification. Il n'avait donc aucun moyen de savoir si, des quelque 28 000 postes dont la reclassification s'était traduite par une promotion, certains avaient été mal classifiés, ni de connaître l'ampleur du coût de ces classifications erronées (voir la pièce 6.2). En 1990, nous avons signalé l'effet suivant : le Secrétariat avait estimé qu'un taux de 6,4 p. 100 de classifications erronées en 1988-1989 s'était traduit par un coût net annuel injustifié de 5,3 millions de dollars.

Pièce 6.2 Reclassifications se traduisant par des promotions, de 1993 à 1999



Source : Rapports annuels de la Commission de la fonction publique – non vérifiés

6.78 Lors de notre suivi de 2000, nous avons constaté qu'au moment où le Secrétariat commençait à appliquer la Norme générale de classification, en 1998, certains ministères et organismes n'avaient pas révisé les classifications de leurs postes selon l'ancien système afin de s'assurer qu'elles étaient exactes et à jour. Nous avons constaté que personne n'avait la moindre idée du nombre de postes qui avaient été mal classifiés à ce moment-là.

6.79 À l'automne 2002, le Secrétariat faisait une étude dans le but d'obtenir un portrait exact des pratiques et des capacités de la fonction publique en matière de classification. Les résultats préliminaires montraient que près de 35 p. 100 des postes classifiés au cours des quelques dernières années en fonction des anciennes normes avaient été évalués en tenant compte des éléments de description de travail de la Norme générale de classification, mais sans directive du Secrétariat. Ce dernier a reconnu qu'en l'absence de lignes de conduite appropriées, il est possible que les ministères aient évalué leurs postes, lesquels ont été décrits selon la Norme, en fonction de l'ancien système, avec des résultats différents.

6.80 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que des vérifications de classification soient effectuées en temps voulu et prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer et restaurer l'intégrité de la classification des postes dans la fonction publique.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat reconnaît la nécessité d'aborder de façon plus rigoureuse la surveillance de l'intégrité du système de classification. Conformément à la politique du Conseil du Trésor sur la surveillance active, le Secrétariat utilise le terme « surveillance active » au lieu de « vérification ». Cette façon de procéder convient particulièrement bien au système de classification parce que les ministères prennent les décisions concernant la classification en vertu du pouvoir que le Conseil du Trésor délègue aux administrateurs généraux. En procédant de cette façon, ce sont les ministères qui ont la responsabilité de surveiller la manière dont ils exercent leur pouvoir de classification. Quant au Secrétariat du Conseil du Trésor, il a la responsabilité d'aider les ministères dans cette tâche et de surveiller la situation dans l'ensemble du gouvernement.

Le Secrétariat a rappelé aux administrateurs généraux le besoin pressant d'effectuer une surveillance systématique, en vue d'assurer l'intégrité de la classification dans la fonction publique. En 2003-2004, le Secrétariat mettra en œuvre le programme de surveillance active à deux niveaux différents. À l'échelle des ministères, le programme aidera les gestionnaires de la classification à créer leur propre programme de surveillance active ou à adapter leur programme actuel en conséquence. À l'échelle du gouvernement, le programme permettra de mener une étude comparative de la façon dont une norme de classification communément utilisée par un ministère est mise en pratique. Le Secrétariat fera aussi l'essai de sa méthode de surveillance active auprès d'un ministère donné et fera un rapport sur les résultats de cet essai. En outre, de nouveaux outils électroniques sur le Web seront mis à la disposition des ministères, afin de les aider à appliquer de façon cohérente les normes existantes. Le Secrétariat continuera à conseiller les ministères sur l'application des normes de classification, à traiter les griefs et à effectuer le règlement des différends. Toutes les initiatives de surveillance de la classification seront coordonnées avec les autres mécanismes d'examen du Secrétariat afin d'alléger le fardeau des ministères.

Le Secrétariat élabore des outils pour travailler avec l'ancien système

6.81 Le Secrétariat s'efforce de rendre les anciennes normes utilisables, de les harmoniser toutes avec la structure des groupes professionnels, à tout le moins, et de tirer parti le plus possible des descriptions de travail rédigées dans le cadre du projet de la Norme générale de classification aujourd'hui abandonné. Les documents du Secrétariat montrent que toutes ces activités prennent plus de temps que prévu à l'origine.

6.82 Au cours de la dernière année, le Secrétariat a commencé à concevoir un certain nombre de mesures qui permettront d'offrir aux ministères des directives et du soutien dans leurs activités de classification des postes en fonction des anciennes normes.

6.83 L'abandon du projet de la Norme générale de classification a contribué à augmenter les demandes de révision des niveaux de classification en fonction des anciennes normes, dont un grand nombre avaient été remises à plus tard à cause de la mise en œuvre prochaine de la nouvelle Norme. Il est difficile de trouver les anciennes normes sur papier dans la fonction publique. Au moment du suivi, le Secrétariat était en train de numériser ses 72 anciennes normes de classification en format électronique et avait informé les ministères qu'il les diffuserait sur son site Web au début de 2003.

6.84 Le Secrétariat a entrepris de créer des outils de surveillance à ses fins et pour les ministères, tels que des bases de données et des outils de production de rapports qui permettront éventuellement aux ministères d'effectuer des contrôles par les pairs, de mettre à jour les données et d'améliorer la relativité des cotes des postes entre les ministères. Le Secrétariat élabore un cadre de contrôle de la classification qui, conformément à la politique du Conseil du Trésor sur la surveillance active, permettrait aux ministères de surveiller leurs pratiques de gestion et leurs contrôles. Il prévoit mettre ces initiatives en application en 2002-2003 et surveiller activement la situation de l'ensemble de la classification en 2003-2004.

6.85 Comme nous l'avons vu plus haut, au cours de l'élaboration de la Norme générale de classification, la majorité des ministères ont refait leurs descriptions de travail conformément à la nouvelle Norme. Le Secrétariat est en train de concevoir un outil qui permettra d'établir une correspondance entre le travail décrit selon la Norme et les exigences des anciennes normes de classification. Cet outil vise à aider les ministères à recueillir l'information qui pourrait manquer dans les descriptions de travail rédigées en fonction de la Norme (le nombre d'employés surveillés, par exemple, ou encore l'importance du budget) mais dont on a besoin pour évaluer les postes en fonction des anciennes normes. Le Secrétariat envisage de diffuser des lignes directrices permettant d'évaluer de façon cohérente les nouvelles descriptions de travail selon les anciennes normes afin d'assurer l'exactitude de la valeur relative des postes dans l'ensemble de la fonction publique.

6.86 À notre avis, outre les autres problèmes que nous avons soulignés et qui sont inhérents aux anciennes normes, ces lignes directrices ne permettront pas d'évaluer une grande partie du contenu de travail consigné dans les descriptions de travail établies en fonction de la nouvelle Norme.

Annonce de la fin de l'approche universelle

6.87 Le 8 mai 2002, la présidente du Conseil du Trésor annonçait que, même si la réforme de la classification demeurait une priorité, une approche universelle à la classification n'était pas réalisable dans le contexte actuel. Le gouvernement commencerait un nouveau programme de réforme de classification graduel, ciblé et adapté sur mesure. La pièce 6.3 résume les principales caractéristiques de cette nouvelle approche.

Pièce 6.3 Une nouvelle orientation de la réforme de la classification

Éléments clés de la nouvelle approche :

- Les normes seront adaptées de manière individualisée de façon à répondre aux besoins propres de chaque groupe professionnel.
- Le gouvernement continue de souscrire au principe de l'équité salariale et attend la proposition du Groupe de travail sur l'équité salariale sur une meilleure approche en vue d'obtenir et de maintenir l'équité salariale.
- Les normes de classification adaptées sur mesure permettront d'envisager une diminution du nombre important de normes présentement en usage.
- Les réformes ne seront appliquées qu'aux groupes professionnels dont la norme nécessite des changements majeurs.
- La réforme de la classification sera appliquée suivant un plan triennal continu.
- La mise en œuvre de la réforme de la classification se fera en collaboration avec les ministères et les syndicats.
- La réforme des groupes professionnels retenus tirera parti, dans la mesure du possible, du travail déjà fait à l'occasion du projet de la Norme générale de classification : le format des descriptions de travail, par exemple.
- La nouvelle approche vient à l'appui de la modernisation de la gestion des ressources humaines, initiative maintenant en cours de réalisation.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2002/0508_f.asp

6.88 La nouvelle approche sera appliquée tout d'abord aux groupes professionnels dont la norme nécessite un changement fondamental. En mars 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas fini de déterminer de quels groupes il s'agissait ni quelles normes de classification auraient besoin d'une simple mise à jour ou ne requerraient aucun changement. Entre-temps, le Secrétariat donnait priorité à la remise à niveau de la capacité des ministères et des organismes à classifier leurs postes en fonction des 72 anciennes normes.

Problèmes non encore réglés

La nouvelle approche adaptée sur mesure se heurte à des embûches de taille

6.89 La réforme de la classification est l'un des volets de l'initiative gouvernementale qui vise à moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Cependant, on ne sait pas très bien comment cette réforme appuiera l'initiative plus vaste de modernisation, ses objectifs et sa stratégie. De plus, le gouvernement n'a pas défini de vision claire des résultats globaux attendus de son approche graduelle et adaptée sur mesure de la réforme. Il n'a pas établi non plus d'échéancier pour mener à bien cette réforme.

6.90 La classification est une composante essentielle sur laquelle s'appuient plusieurs systèmes et politiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. C'est pourquoi il est particulièrement important que toute réforme de la classification repose sur une base solide. Au cours de notre vérification, le Secrétariat a affirmé en être à l'étape préliminaire du développement d'un cadre de gestion des ressources humaines.

6.91 Le Secrétariat a délibérément pris la décision de régler les problèmes au fur et à mesure des progrès de la réforme de la classification, prenant ainsi un risque important puisque les résultats globaux attendus à la fin de la réforme ne sont pas encore déterminés. Par exemple, on pourrait mettre en œuvre une nouvelle norme de classification, répondant aux besoins propres à un groupe particulier, sans en connaître les effets possibles sur d'autres groupes professionnels dont on prévoit s'occuper plus tard.

6.92 De même, le Secrétariat a l'intention de satisfaire aux besoins propres des groupes professionnels à l'échelle de la fonction publique et de répondre en même temps aux exigences opérationnelles particulières des ministères. Le mandat, la structure organisationnelle, les programmes et les services des quelque 60 ministères et organismes sont uniques; essayer de concilier les besoins très diversifiés de toutes ces entités, tout en élaborant une norme de classification à l'échelle du gouvernement pour chaque groupe professionnel, constituera un défi de taille.

6.93 L'une des préoccupations du Secrétariat est d'établir une correspondance entre la nouvelle structure de classification et une nouvelle structure de rémunération pour chacun des groupes professionnels retenus pour la réforme. À notre avis, les contraintes et les conditions qui ont entravé l'approche universelle existent toujours et le Secrétariat devra relever les mêmes défis que ceux auxquels il a dû se mesurer lors de la conversion selon la Norme générale de classification, mais à une moindre échelle. Le plus grand défi sera d'élaborer une norme de classification pour le groupe PA, ce

qui est hautement prioritaire car il fait partie des trois groupes professionnels retenus comme candidats lors des premières mesures de réforme. Le Secrétariat évalue encore la faisabilité de convertir d'abord le groupe PA à une nouvelle norme et il a indiqué que l'opération durerait quelques années.

6.94 De plus, l'approche adaptée sur mesure pour la classification pourrait ne pas répondre aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette approche repose encore sur l'utilisation de normes distinctes pour chaque groupe professionnel, comme dans l'ancien système, de sorte qu'il est difficile de comparer le travail des divers groupes et donc de justifier les écarts salariaux. La nouvelle approche risque d'entraîner des plaintes en matière d'équité salariale, avec la responsabilité éventuelle qui en découlerait. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu ce risque et le personnel de sa Direction des ressources humaines élabore une stratégie de gestion des risques en matière d'équité salariale dans le contexte de son cadre plus large de la gestion des risques.

6.95 Qui plus est, les normes de classification adaptées sur mesure selon les groupes devront être exemptes de préjugés sexistes afin d'être conformes aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'*Ordonnance sur la parité salariale*. Le Secrétariat prévoit utiliser les quatre facteurs énoncés dans la *Loi* (qualifications, effort, responsabilité et conditions de travail) dans le but de récupérer une partie du travail effectué à l'occasion du projet de la Norme. Il reconnaît que, s'il modifie toute partie de la Norme sans mettre en place les mesures nécessaires pour assurer le non-sexisme, il augmente le risque de plaintes relatives à l'équité salariale.

6.96 Enfin, le plan et le financement à long terme de la réforme de la classification demeurent incertains. En février 2002, le Secrétariat a établi une projection des coûts sur 14 ans pour mener à bien une réforme de la classification. Compte tenu du fait que l'étendue de la réforme n'a pas encore été déterminée, on ne sait pas très bien si cette projection couvre tous les coûts. Aucune date ferme ou cible n'a été fixée pour le parachèvement de cette réforme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille à l'élaboration d'un plan triennal continu selon lequel il doit faire rapport chaque année aux ministres du Conseil du Trésor afin qu'ils examinent les progrès réalisés et les coûts de la réforme.

Leçons apprises

6.97 Au moment de notre vérification, nous espérions que le Secrétariat aurait fait une analyse rétrospective approfondie afin de déterminer les causes fondamentales de l'échec du projet de réforme au cours des 12 dernières années et certainement depuis le lancement du projet de la Norme, en 1995. Pour qu'une analyse rétrospective soit valable, toutes les principales parties intéressées devraient y prendre part et idéalement, après l'échec de la deuxième tentative, elle devrait être dirigée par un groupe indépendant.

6.98 Au cours de nos entrevues, nous avons constaté que, même si aucune analyse rétrospective officielle n'avait été faite, tous les cadres supérieurs du Secrétariat avaient tiré des leçons en fonction de leurs responsabilités et de leur interprétation des causes de cet échec. À la fin de la vérification, le Secrétariat nous a remis un document résumant l'opinion de ses

fonctionnaires et indiquant les éléments sur lesquels ils s'étaient basés pour définir une nouvelle approche tenant compte de ces leçons.

6.99 L'un des changements fondamentaux a été la réorganisation de la Direction des ressources humaines du Secrétariat. Au cours de la deuxième tentative de réforme de la classification (de 1995 à 2001), la Division de la Norme générale de classification du Secrétariat du Conseil du Trésor avait la responsabilité de faire de la Norme un outil d'évaluation des postes et de s'assurer que les ministères l'utilisent et obtiennent des résultats fiables lors de l'évaluation. Il y a eu des consultations sur certaines questions, mais les divisions ayant des responsabilités connexes (classification, relations de travail et rémunération) travaillaient le plus souvent séparément. Le Secrétariat a admis qu'une information utile à différentes divisions de la Direction devait être partagée de façon structurée et en temps voulu et entrer en ligne de compte dans la prise des décisions. Il a regroupé les services de rémunération, de relations de travail, de classification et d'équité salariale en une seule entité afin de mettre en place une approche plus intégrée dans ces domaines. Selon nous, cette réorganisation devrait aider le Secrétariat dans sa recherche de solutions aux problèmes épineux qu'il doit résoudre afin de procéder à la réforme.

6.100 Le Secrétariat reconnaît que la réforme de la classification ne constitue pas en soi la solution à tous les problèmes de gestion des ressources humaines. Il admet également la nécessité de faire participer les cadres supérieurs à l'analyse des problèmes et à l'élaboration des solutions de sorte que les réformes permettent de répondre aux besoins opérationnels des ministères. Le Secrétariat s'est engagé à travailler en collaboration avec les syndicats de la fonction publique.

6.101 Le Secrétariat a déclaré son intention de renforcer la capacité des ministères, des gestionnaires et des syndicats en gestion des ressources humaines. Il prévoit également consulter des organisations et des experts ayant une expérience similaire, à l'extérieur de la Direction des ressources humaines et de la fonction publique.

6.102 Cependant, on ne sait pas très bien comment la nouvelle approche du Secrétariat permettra de s'attaquer aux problèmes fondamentaux que le groupe de travail de FP 2000 a signalés et qui existent toujours : les systèmes sont lourds, trop complexes, trop lents, ne répondent pas aux exigences en matière d'équité salariale et coûtent cher. Le Secrétariat a établi une projection des coûts de la réforme de la classification jusqu'en 2014 et annoncé une stratégie et un plan triennal continu qui devront être examinés chaque année. Cependant, on n'a fixé aucun objectif global pour la réforme, on ne dispose d'aucun plan général et l'on n'a fixé aucune date cible pour l'obtention des résultats. À notre avis, l'efficacité d'un plan de réforme échelonné sur de nombreuses années est douteuse.

6.103 **Recommandation**. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait préciser ses objectifs et les résultats attendus en matière de réforme de la classification, et établir un plan global pour s'attaquer aux problèmes fondamentaux inhérents à l'ancien système.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'objectif du gouvernement est de simplifier et de moderniser la classification des emplois en mettant en place un système équilibré qui rend compte des réalités du marché du travail, qui traite les hommes et les femmes équitablement et qui favorise le recrutement et le maintien en poste du personnel nécessaire pour servir les Canadiens et les Canadiennes. En mai 2002, le Conseil du Trésor a annoncé qu'il avait décidé d'instaurer un programme pluriannuel de réforme de la classification. Des initiatives de mise en œuvre ont ensuite été ciblées et regroupées en une stratégie cohérente en trois volets :

- L'élaboration de nouvelles normes sur mesure, non sexistes, qui répondent aux besoins particuliers de chaque groupe professionnel, là où les normes en place sont particulièrement désuètes;
- L'entretien continu des normes en place, au besoin, et de l'aide concernant leur application;
- La reconstitution de la capacité du système au moyen de la surveillance active, ainsi que la conception et la présentation d'un programme actualisé à l'intention des techniciens spécialisés et des cadres hiérarchiques.

En adoptant un plan triennal continu, mis à jour chaque année, le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra l'accent sur les priorités dont il a convenu avec les ministères et les syndicats. Les meilleurs moyens d'obtenir des résultats durables sont l'établissement de priorités axées sur les besoins, l'adaptation du rythme du changement à la capacité qu'a le système de gérer la réforme et un renouvellement approprié.

Le travail nécessaire pour atteindre ces objectifs est déjà commencé. Plusieurs ministères, syndicats de la fonction publique et collectivités fonctionnelles ont présenté des propositions de mise en œuvre de la réforme de la classification. Les groupes professionnels qui seront choisis pour faire partie du premier plan triennal continu seront annoncés au printemps. En 2003-2004, nous lancerons aussi notre programme de surveillance active et la première phase de notre programme de formation qui a été mis à jour.

Conclusion

6.104 Malgré douze années d'efforts, le gouvernement n'a toujours pas fait de progrès significatifs dans la réforme de son ancien et problématique système de classification. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a changé l'orientation de cette réforme de la classification en 2001. Il s'est rendu compte qu'il n'était pas possible de concevoir une structure de rémunération unique qui pouvait être gérée sans trop de difficultés à l'intérieur du cadre de financement disponible. À notre avis, plusieurs facteurs expliquent l'échec de l'approche universelle : l'absence de politique de rémunération officielle, l'approche à la négociation collective au cours des 35 dernières années pour déterminer les salaires, le manque de coordination entre les divisions de classification, de rémunération, de relations de travail et d'équité salariale au sein du

Secrétariat ainsi que des hypothèses insoutenables pour estimer les coûts de la conversion. Le Secrétariat s'est réorganisé pour mieux coordonner ses activités en matière de ressources humaines, mais la nouvelle approche se heurtera à bon nombre des mêmes facteurs.

6.105 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a terminé la conception de la Norme générale de classification; il lui reste à confirmer la pondération définitive des éléments ainsi que le nombre et la fourchette des points de chacun des niveaux. Le Secrétariat affirme qu'il se fondera sur le travail effectué pour élaborer les nouvelles normes particulières aux groupes professionnels.

6.106 L'état actuel des normes de classification, dont certaines remontent à plus de 30 ans, constitue un fondement douteux pour établir un nouveau régime cohérent de rémunération destiné à l'ensemble de la fonction publique. La capacité du gouvernement à justifier l'exactitude de la classification, et par conséquent de la rémunération dans la fonction publique, est sujette à caution, après une longue période d'un contrôle central restreint à l'égard des pratiques de classification dans la fonction publique.

6.107 On ne sait pas dans quelle mesure les postes de la fonction publique sont mal classifiés. Cependant, compte tenu du grand nombre de postes reclassifiés au cours des dix dernières années, alors que le Secrétariat n'exerçait ni contrôle ni suivi des mesures de classification, la situation de la classification et de la rémunération des emplois nous préoccupe sérieusement. Le Secrétariat doit rétablir et maintenir la crédibilité de l'ancien système, tant et aussi longtemps qu'il ne sera pas passé à autre chose.

6.108 Pour mettre en œuvre la nouvelle approche graduelle et adaptée sur mesure qu'il prévoit pour la réforme de la classification, le Secrétariat devra relever des défis de taille. On ne sait trop comment la réforme permettra de répondre aux préoccupations relatives à l'équité salariale, ni dans quelle mesure elle servira d'appui à l'initiative de modernisation d'autres composantes de la gestion des ressources humaines, qui sont fondées sur le système de classification. Le gouvernement doit se doter d'un plan plus global pour relever ces défis.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance de moderniser la classification au sein de la fonction publique. Cette modernisation doit être effectuée de façon à attirer et à maintenir en poste les personnes talentueuses dont nous avons besoin pour servir les Canadiens et les Canadiennes, tout en traitant équitablement les hommes et les femmes.

Il appert que nous avons investi beaucoup de temps et d'énergie dans la recherche d'une méthode « universelle » qui s'est par ailleurs avérée irréalisable. Nous regrettons que ce projet tant souhaité n'ait pas entièrement atteint l'objectif visé.

Cependant, la majeure partie du travail accompli à l'égard de la « Norme générale de classification » (NGC) que nous envisagions, représente un bon investissement. Dans l'ensemble, les ressources existantes ont été utilisées par

les ministères dans le cadre de leurs activités quotidiennes. Les descriptions de travail de nombreux employés ont été mises à jour de manière significative. L'utilisation stratégique de descriptions de travail génériques a grandement diminué la charge de travail qu'exigeait la gestion du personnel. Nous avons introduit de nouvelles méthodes exemptes de préjugés sexistes dans la conception des normes de classification, dans la rédaction des descriptions de travail et dans les procédures d'évaluation des emplois.

Depuis que la présidente du Conseil du Trésor a annoncé, en mai 2002, que nous effectuerions la réforme de la classification un groupe à la fois, nous avons accompli des progrès considérables :

- Nous avons mené une vaste consultation auprès des ministères, des syndicats, et des collectivités fonctionnelles au sujet des 18 groupes sur lesquels nous proposons d'abord de nous concentrer. En mai 2003, la présidente confirmera nos priorités initiales en matière de réforme de la classification.
- On a établi des correspondances entre les 72 normes de classification existantes et les descriptions de travail de style NGC, afin d'assurer l'uniformité de leur interprétation et de leur application dans l'ensemble de la fonction publique. Ce printemps, nous diffuserons toutes les normes d'évaluation des emplois au moyen d'Internet.
- L'automne dernier, nous avons mené un sondage auprès des ministères sur la capacité de classification et sur les pratiques courantes. Les résultats de ce sondage nous permettent de mettre l'accent sur la conception de programmes, la formation et l'échange de pratiques exemplaires. En juin, nous tiendrons le premier symposium interministériel des professionnels de la classification, dans le but de favoriser le renouvellement de la collectivité.

Nous sommes convaincus que notre rapport au Parlement était opportun. Nous ne pouvions pas annoncer un changement de direction avant que les ministres du Conseil du Trésor aient pris une décision. L'analyse sur laquelle reposait cette décision a pris plus de temps que nous l'aurions souhaité, pour les raisons énoncées au paragraphe 6.72. Par contre, des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont comparu entre-temps devant le Comité des comptes publics et annoncé que nous explorions différentes façons d'aborder la réforme de la classification.

En ce qui a trait à l'équité salariale, le ministère de la Justice, les syndicats ainsi que la Commission canadienne des droits de la personne reconnaissent que les dispositions actuelles de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont difficiles à interpréter et à appliquer. C'est pour cette raison que le groupe de travail Bilson, nommé en juin 2001 par les ministres de la Justice et du Travail pour étudier la législation de la parité salariale, a entrepris d'étudier ces dispositions.

Comme les recommandations du groupe de travail pourraient donner lieu à des modifications à la présente politique ou à la loi, nous devons en tenir compte dans notre façon d'équilibrer nos responsabilités afin de respecter les

dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Nous avons pris plusieurs initiatives pour mieux gérer nos obligations en matière d'équité salariale, comme celle d'améliorer notre capacité à évaluer l'influence sur les salaires de la prédominance masculine ou féminine dans les groupes professionnels. Bref, nous essayons vraiment de ne pas refaire les mêmes erreurs que par le passé dans la gestion de cette question très complexe.

À propos du suivi

Objectif

L'objectif de ce suivi était d'évaluer les progrès de la réforme de la classification des postes dans la fonction publique fédérale depuis 1996 et de cerner les défis à relever.

Étendue et méthode

La réforme de la classification des postes dans la fonction publique fédérale a débuté en 1990 dans le cadre de Fonction publique 2000 (FP 2000). Nous avons replacé le suivi actuel dans le contexte des principes, des objectifs et des recommandations présentés par le groupe de travail de FP 2000, des objectifs du projet de la Norme générale de classification (NGC) en 1995 et des progrès réalisés jusqu'en décembre 2000.

L'objet principal de notre suivi était les initiatives lancées par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre de l'application de la Norme générale de classification entre décembre 2000 et décembre 2002. Nous avons examiné le travail effectué et le raisonnement menant aux décisions prises quant aux changements apportés au projet de la Norme générale de classification. Nous avons analysé la documentation pertinente et mené de nombreuses entrevues afin de nous faire une idée claire de la définition de la nouvelle approche annoncée par le Secrétariat en mai 2002 pour la réforme de la classification. Nous avons étudié les analyses du Secrétariat tout au long du processus de décision. Nous avons également vérifié s'il avait pris des mesures pour déterminer les facteurs essentiels de succès d'une future réforme de la classification. Enfin, nous nous sommes penchés sur la façon dont le Secrétariat s'assurait, entre-temps, que les ministères et organismes disposent de directives claires et du soutien nécessaire pour classifier adéquatement les postes dans le cadre de l'ancien système. Au cours de ce suivi, nous avons exclu le travail de vérification au sein des ministères et des organismes.

Critères

Les critères utilisés aux fins du présent suivi reposent sur les meilleures pratiques en matière de classification et d'évaluation des postes, de gestion de l'analyse des risques, et de processus de prise de décision, qui sont utilisées dans les études et les vérifications précédentes du Bureau. Nous nous attendions à ce que :

- les décisions quant aux changements du système de classification soient étayées par une solide analyse, tirant parti de toute l'information pertinente et à jour, dont la position des principales parties intéressées,
- les facteurs clés de succès de toute réforme future de la classification aient été déterminés en tenant compte principalement des leçons apprises,
- dans l'intervalle, les ministères et organismes disposent de directives claires et du soutien nécessaire pour classifier adéquatement les postes.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directrice principale : Kathryn Elliott
Directrice : Ghislaine Côté

Robyn Roy
Marie-Eve Viau

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761 5953 (sans frais).

MAI 2003

Message de
la vérificatrice générale du Canada

Chapitre 1 — **L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement**

Chapitre 2 — **Agence des douanes et du revenu du Canada —** La gestion des risques d'inobservation - Douanes

Chapitre 3 — **Citoyenneté et Immigration Canada —** Le volet économique du programme canadien d'immigration

Chapitre 4 — **Service correctionnel Canada —** La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Chapitre 5 — **Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale**

Chapitre 6 — **La réforme de la classification et de l'évaluation des emplois dans la fonction publique fédérale**

CANADA